

Тематическая подборка

№ п.п.	Наименование материала	Источник информации	№ стр.
1	К вопросу создания транспортно-логистических центров на основе государственно-частного партнерства	Магистраль № 8-2007	3
2	Коргас – Жетыген: концессионный проект повысит транзитный потенциал Казахстан	Магистраль № 5-2008	9
3	Шар – Усть-Каменогорск – первый концессионный проект	Магистраль № 8-2008	10
4	Коргас – Жетыген: новостройка улучшит сообщение внутри страны и повысит транзитный потенциал Казахстана	Магистраль № 6-2008	13
5	Формирование казахстанской модели ГЧП	Магистраль № 11-2008	16
6	Состоялась презентация проекта Западная Европа – Западный Китай	Магистраль № 3-2008	18
7	Общественно-частное партнерство в развитии инфраструктуры	Экономика железных дорог № 2-2011	21
8	Стоимостная оценка права реализации концессионного проекта	Вестник КазАТК № 4(47)-2007	29
9	Линия Шар – Усть-Каменогорск: первый опыт строительства	ТРАНС-ЭКСПРЕСС Казахстан № 1-2008	33
10	Жетыген – Коргас: начало пути	ТРАНС-ЭКСПРЕСС Казахстан № 5-2008	38
11	Метод концессионного развития транспортной отрасли Республики Казахстан – основа государственно-частного партнерства	Вестник КазАТК № 4(65)-2010	43
12	Миллиарды для дороги	ТРАНС-ЭКСПРЕСС Казахстан № 2-2008	49
13	Проблемы развития государственно-частного партнерства в Казахстане	Транзитная экономика № 3-2010	52
14	Рассчитано на перспективу	ТРАНС-ЭКСПРЕСС Казахстан № 7-2008	55
15	Концессионные проекты транспортной отрасли Республики Казахстан	Материал Интернет	59
16	Опыт государственно-частного партнерства в транспортной отрасли: достижения и неудачи	Материал Интернет	61
17	Развитие государственно-частного партнерства в	Материал	65

	Японии	Интернет	
18	Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры	Материал Интернет	78
19	Государственно-частное партнерство в ж/д отрасли: панацея или профанация?	Материал Интернет	91
20	Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления	Материал Интернет	93
21	Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики	Материал Интернет	100
22	Государственно-частное партнерство	Материал Интернет	108
23	Не путайте концессию с кредитованием	Материал Интернет	110
24	Зарубежный опыт государственно-частного партнерства	Материал Интернет	113
25	Модели государственно-частного партнерства (ГЧП) в Китае. Возможности их применения в белорусской экономике	Материал Интернет	115
26	«Укрзалізниця» нашла вагоны	Материал Интернет	120
27	Как обеспечить государственно-частное партнерство во имя процветания Кыргызстана ?	Материал Интернет	122
28	Меморандум Международной партнерской конференции «Проблемы подвижного состава: пути решения через взаимодействие государственного и частного секторов»	Материал Интернет	128
29	Государственно-частное партнерство в Великобритании	Материал Интернет	130

Подборка информационных материалов подготовлена **Центром научно-технической информации и анализа**
 За дополнительной информацией обращаться в Астане : по телефону 60-65-44, 60-65-42

Шалабекова А. К вопросу создания транспортно-логистических центров на основе государственно-частного партнерства// журнал «Магистраль» (РК), 2007, № 8, с.22-28

В Послании президента страны «Новый Казахстан в новом мире» одним из направлений нашей внутренней политики определено начать развитие стратегической инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства (ГЧП), в частности, речь идет о создании и расширении сети железнодорожных транспортно-логистических центров (ТЛЦ).

Использование института ГЧП для нашей страны является достаточно новым подходом в управлении экономикой. Зарубежный опыт применения ГЧП показывает, что именно передача национальными правительствами в частную собственность или во временное (долго- и среднесрочное) владение и управление частному капиталу объектов газового и энергетического хозяйства, водоснабжения и канализации, транспортной и коммуникационной системы, позволила реализовать крупные проекты в сфере инфраструктуры, оставляя при этом за собой право регулировать и жестко контролировать их деятельность.

Основная идея ГЧП заключается не только в вовлечении частного сектора (частного капитала) для финансирования инвестиционных проектов на основе доходов, получаемых от последующей эксплуатации той или иной инфраструктуры, но в большей степени - привлечении знаний и опыта управления, накопленного в частном секторе, для реализации и последующей эксплуатации объектов государственной инфраструктуры более эффективными методами в течение всего срока действия указанного соглашения. Таким образом, в содержательной части государственно-частного партнерства заложено не столько совместное финансирование и/или создание (модернизация) той или иной инфраструктуры, сколько удовлетворение спроса на те или иные услуги, ею предоставляемые.

Поэтому цель ГЧП в сфере инфраструктуры можно определить как ее развитие в интересах общества за счет объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг.

В современном понимании хозяйственное партнерство государства и частного сектора это институциональный и организационный альянс между государством и частным бизнесом в целях реализации масштабных, национальных и международных, общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг. Механизм государственно-частного партнерства позволяет гармонично распределить роли между органами государственной власти региона и частными структурами на достаточно длительный срок.

Анализ зарубежного опыта использования государственно-частного партнерства показывает, что для создания транспортно-логистических центров оно практически не использовалось. Но поскольку транспортно-логистические центры относятся к транспортной инфраструктуре, то вполне уместно, на мой взгляд, использовать данный механизм для решения логистических проблем региона применительно к оптимизации движения товаротранспортных потоков, проходящих по его территории.

Ключевой принцип построения государственно-частного партнерства строится на том, что органы государственной власти контролируют предоставляемые ТЛЦ (как комплексным инфраструктурным объектом) услуги обществу, конкретным потребителям.

Этот принцип позволяет четко распределить функции каждого партнера, а именно:

- органы государственной власти должны будут сосредоточить свое внимание на контроле за качеством транспортно-логистического обслуживания;

- частный оператор будет стремиться к оптимизации своих финансовых инвестиций, делая упор на обеспечение требуемого качества обслуживания.

Данный принцип особенно актуален, поскольку с привлечением государства в создание транспортно-логистических систем и, в частности, транспортно-логистических центров решится проблема координации и контроля за предоставлением транспортных услуг вновь созданными звеньями транспортного комплекса регионов. Показателен опыт создания ТЛЦ в России, когда большинство потребителей (грузоотправителей, грузополучателей, торговых посредников, коммерческих структур) не удовлетворены качеством и стоимостью транспортно-экспедиторских и складских услуг, таможенного сервиса, предоставляемых в ТЛЦ, созданных без участия государства.

Анализ опыта применения государственно-частного партнерства, как в развитых, так и в развивающихся странах, показывает, что данная форма взаимодействия государства и частного бизнеса остается достаточно сложным в реализации инструментом и сама по себе не обеспечивает рентабельности того или иного проекта.

Для стратегически мыслящего бизнеса устойчивость ожидаемых доходов от проектов в сфере производственной инфраструктуры имеет более важное значение, чем размер прибыли. Существенным фактором, определяющим заинтересованность предпринимателей в партнерстве, служит также формируемая в системе ГЧП благоприятная для бизнеса институциональная среда (эксклюзивность контракта, наличие условий для пересмотра его положений при возникновении неблагоприятных для бизнеса обстоятельств, государственные гарантии, учет внешних воздействий, возможности развития контракта в долгосрочной перспективе).

Создание ТЛЦ на основе использования механизма ГЧП, предложенное президентом страны, по моему мнению, должно базироваться на одной из его форм - концессии, как наиболее прогрессивной форме партнерства государства и частного сектора. И здесь нельзя не согласиться с российским ученым В. Варнавским, который полагает, что «концессии превратились в важную составную часть партнерства государства с частным бизнесом, являются одним из инструментов ослабления государственного монополизма, либерализации и приватизации, а в отдельных отраслях стали доминирующей формой привлечения частных инвестиций и привнесения рыночных элементов хозяйствования в ранее монопольные среды».

Таблица 1. Использование механизма государственно-частного партнерства при создании ТЛЦ

Преимущества	Сдерживающие факторы
Привлечение частного капитала в проекты создания ТЛЦ может существенно снизить бюджетные расходы региона, вплоть до полного исключения соответствующих бюджетных затрат. Реализация проекта создания ТЛЦ как инвестиционного проекта позволит переложить затраты на его обслуживание на пользователей транспортно-логистических услуг, предложив им платить цену, соответствующую реальным затратам.	Отсутствие необходимого правового обеспечения.

<p>Реализация проекта создания ТЛЦ как инвестиционного проекта позволит переложить затраты на его обслуживание на пользователей транспортно-логистических услуг, предложив им платить цену, соответствующую реальным затратам.</p>	<p>Отсутствие тесной интеграции и взаимоувязки потенциальных участников ТЛЦ.</p>
<p>Формирование государственно-частного партнерства позволяет органам государственной власти объективнее оценить реальные затраты на реализацию проекта создания ТЛЦ, что, в свою очередь, помогает разработать эффективную схему финансирования с привлечением внешних капиталов и ссуд путем организации консорциума соответствующей категории участников проекта.</p>	<p>Проект создания того или иного объекта инфраструктуры, в том числе ТЛЦ, имеет высокий уровень рисков, обусловленных следующими причинами:</p> <ul style="list-style-type: none"> - привлечением значительных объемов финансовых средств; - большой неопределенностью в отношении затрат на реализацию проекта; - неопределенностью доходов и т. д.

В отличие от контрактных отношений они носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности в концессии в условиях движения от плановой экономики к рыночной, и представляют собой один из способов преодоления противоречий между свободным рынком и прямым государственным управлением. Они позволяют плавно, без резких изменений в отношениях собственности, перейти к партнерству государства с частным сектором, привлекать в страну иностранный капитал и при этом не терять суверенитета над своей территорией, сохраняя контроль над концессионерами.

Одним из существенных достоинств концессий является то, что концессионные соглашения позволяют привлекать частный капитал без потери стратегического контроля со стороны государства над жизненно важными системами и объектами.

Предоставляя концессию частному юридическому или физическому лицу, государство лишь уступает ему свои права на использование объекта государственной собственности и получение дохода от его эксплуатации. Другой положительный момент при использовании концессионного механизма заключается в том, что облегчается бюджетная нагрузка по финансированию государственных объектов, тем самым у государства появляется возможность направить высвободившиеся средства в другие приоритетные сферы.

В новых правилах единого рынка, принятых Европейской комиссией в декабре 1999 года, дается определение концессии как системе отношений, при которой общественная власть поручает третьей стороне (частной или смешанной компании) управление объектами инфраструктуры или другими общественными службами при условии принятия этой стороной на себя предпринимательского риска и обязанностей по эксплуатации оборудования. При этом, выдавая концессию, государство должно исходить из интересов общества, национальной экономики, увеличения числа рабочих мест, необходимости охраны окружающей среды, защиты национальных и иностранных инвестиций. Соответственно, со стороны концессионера получение концессии всегда будет обусловлено выполнением определенных условий, например, таких как обеспечение рационального использования государственных активов и защита окружающей среды.

В международной практике существует множество примеров заключения концессий в транспортном комплексе, причем они одинаково успешно применяются в странах с абсолютно разным уровнем экономического развития (таблица 2).

Как видно из таблицы 2, наиболее часто концессионные формы отношений возникают при строительстве автомобильных дорог и портов. В этой связи нельзя не отметить опыт

Китая, который, используя механизм государственно-частного партнерства в форме концессии, добился досрочного выполнения программы строительства платных автомобильных дорог, построив вместо запланированных 17 тыс. км скоростных трасс более 25 тыс. км. Вся программа была рассчитана на период до 2020 г. Реже передаются в эксплуатацию на

концессионной основе аэропорты и общественный транспорт, пассажирский и грузовой железнодорожный транспорт переходит в управление частному бизнесу в пяти-шести из представленных стран.

Исходя из того, что объекты магистральной железнодорожной сети (железнодорожные станции), на базе которых планируется создание ТЛЦ, являются государственной собственностью, и невозможность их приватизации определена социально-экономическими и стратегическими причинами, то наиболее целесообразно использование транспортных концессий.

Разновидности инфраструктурных инвестиционных проектов различаются в зависимости от особенностей передачи права собственности на построенный объект и имущественных прав сторон. В таблице 3 представлены основные типы концессионных соглашений и их характеристики.

Как определила российский исследователь Е. Королева, выбор той или иной модели построения партнерских отношений с частным инвестором зависит, во-первых, от желаемой степени участия государства в проекте, во-вторых, от наличия у государства возможности профинансировать проект или выступить лишь в качестве гаранта при его осуществлении, в-третьих, от совершенства законодательной базы и степени ее подготовленности к реализации требуемых проектов, в-четвертых, от сложившегося в стране инвестиционного климата и ряда других факторов.

В отраслях транспортной инфраструктуры за рубежом из существующих типов концессионных соглашений наиболее широкое распространение получила такая модель, как BOT, когда частный инвестор под государственные гарантии осуществляет финансирование строительства объекта и его эксплуатацию с последующей передачей государству по истечении срока соглашения.

Таблица 2. Концессии в области транспортной инфраструктуры

Страна	Общественный транспорт	Городской железнодорожный транспорт	Железнодорожный транспорт	Автомобильные дороги	Порты	Аэропорты
Австралия	*		*			*
Аргентина	*	*	*	*	*	
Бельгия	*				*	
Бразилия				*	*	
Великобритания	*	*	*		*	
Венгрия				*		*
Венесуэла					*	*
Голландия					*	
Греция				*		*
Индия	*	*		*		*
Индонезия				*	*	
Испания				*	*	
Италия					*	
Канада				*		*

Китай				*	*	*
Пакистан					*	*
США	*	*			*	*
Франция	*	*		*	*	

С позиции государства применение механизма концессий и моделей ВОТ, в частности, имеет следующие положительные моменты:

- 1) создается инфраструктура для нужд государства, причем в более короткие сроки;
- 2) экономятся бюджетные средства;
- 3) повышается эффективность работы объекта, действующего на частной основе;
- 4) создается новая база для налогообложения в виде действующего объекта;
- 5) после передачи объекта государству происходит увеличение государственной собственности.

Преимущество модели ВОТ заключается в возможности распределять риски наиболее эффективно, поскольку каждая из сторон берет на себя именно те риски, которые она может лучше контролировать или управлять ими в силу своей компетентности и имеющихся полномочий.

Кроме того, успешной реализации ВОТ-проектов во многом способствовало создание для инвесторов правительствами стран чрезвычайно благоприятных условий, основными из которых являются:

предоставление гарантий загрузки мощностей объекта и неизменяемости условий осуществления деятельности инвестора;

освобождение от всех местных налогов и существенное сокращение налогов и более высокого уровня;

создание соответствующей законодательной базы, регулирующей данный вид инвестиционной деятельности;

предоставление гарантии возмездности в случае национализации концессионного объекта.

Таким образом, полагаясь на зарубежный опыт, наиболее приемлемой формой участия государства в кластере транспортно-логистических услуг при создании ТЛЦ является модель ВОТ. Описанные преимущества данной модели концессии будут способствовать успешной реализации логистических подходов в транспортном процессе.

В Казахстане доля расходов на транспорт и электроэнергию в себестоимости продукции, производимой на территории государства, заметно выше, чем во многих странах мира, что делает отечественную продукцию менее конкурентоспособной. С помощью концессий можно привлечь дополнительные финансовые ресурсы и повысить конкурентоспособность казахстанской продукции на мировом рынке.

Вместе с тем некоторыми исследователями концептуально недопонимается значение государственно-частного партнерства в принципе, и на железнодорожном транспорте в частности. Они видят партнерство государства и бизнеса на транспорте как перспективу вторичной монополизации отрасли после проведенного реформирования.

Однако их мнение не соответствует действительности, поскольку в соответствии с Транспортной стратегией Республики Казахстан до 2015 года, опорная (магистральная) сеть железных дорог уже является объектом государственной собственности. Согласно Закону Республики Казахстан «О железнодорожном транспорте» железнодорожные станции входят в число объектов магистральной железнодорожной сети, которая, как уже было отмечено, представляет собой сектор естественной монополии на железной дороге. Следовательно, государственно-частное партнерство не является монополизацией магистральной сети, напротив, железнодорожные станции, являясь объектом естественной монополии

государства, передаются во временное пользование частному бизнесу с целью развития инфраструктурного комплекса.

Таким образом, предложенное в Послании создание ТЛЦ на базе железнодорожных станций на основе ГЧП представляет собой не монополизацию отрасли, а напротив, ее развитие в соответствии с международными стандартами предоставления транспортных услуг путем привлечения финансовых средств частного бизнеса, а также знаний и опыта

управления, накопленного в частном секторе, для реализации и последующей эксплуатации объектов государственной инфраструктуры более эффективными методами в течение всего срока действия указанного соглашения.

Таблица 3. Основные типы концессионных соглашений и их характеристика

Типы концессий	Характеристика
ВОТ (build-operate-transfer)	Концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию объекта в течение определенного концессионным соглашением срока, по завершении которого объект передается государству
ВТО (build-transfer-operate)	Концессионер строит объект и по завершении стадии строительства передает его в собственность государству, которое после приема объекта передает его в оперативное управление концессионной компании в соответствии с концессионным соглашением
ВОО (build-own-operate)	Концессионер строит объект и управляет им на правах владения и пользования без фиксации концессионного срока
ВООТ (build-own-operate-transfer)	Концессионер строит объект, владеет и управляет им в течение оговоренного концессионным соглашением времени и по его истечении передает объект в государственную собственность
Brownfield contract	Предметом концессионного соглашения выступает деятельность по расширению, восстановлению или реконструкции существующего объекта, не включая стадию нового строительства

ЛИТЕРАТУРА:

1. Новый Казахстан в новом мире. Послание Президента Республики Казахстан Назарбаева Н.А. народу Казахстана. - Астана: февраль, 2007 год.
2. Варнавский В. Государственно-частное партнерство как альтернатива приватизации в инфраструктурном комплексе // Проблемы теории и практики управления. - 2004. - № 2. - с. 47-52.
3. Никитинский В.Н. Государственно-частное партнерство - эффективный механизм создания региональных логистических центров /,' Логистика сегодня. - 2005. - № 2. - с. 15-20.
4. Сергеев В.И. Логистика в бизнесе: Учебник. М.: ИНФРА-М, 2001. 608 с. - (Серия «Высшее образование»).
5. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. - М.: Наука, 2005.-315 с.
6. Варнавский В. Концессионные формы управления государственной собственностью // Проблемы теории и практики управления. - 2002. - № 4. - с. 66-71.
7. Королева Е.Б. Новые формы привлечения инвестиций в развитие отечественных морских портов // Бюллетень транспортной информации. - 2003. - № 10 (100).-с. 8-12.
8. Закон Республики Казахстан от 8 декабря 2001 года № 266 «О железнодорожном транспорте».
9. Указ Президента Республики Казахстан от 11 апреля 2006 года № 86 «О Транспортной стратегии Республики Казахстан до 2015 года»

Коргас - Жетыген: концессионный проект повысит транзитный потенциал Казахстана // журнал «Магистраль» (РК), 2008, № 5, с.11

В рамках государственного визита Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева в Китайскую Народную Республику в декабре 2006 года, в числе других документов, был подписан Меморандум о намерении соединения железных дорог Казахстана и Китая через Коргас (Казахстан) и Хоргос (Китай) между Министерством транспорта и коммуникаций Республики Казахстан и Министерством железных дорог Китайской Народной Республики.

Меморандум предполагает подготовку строительства инфраструктуры для соединения железных дорог Казахстана и Китая через пункты Коргас и Хоргос, параллельное завершение строительства и открытие движения на территориях двух государств.

Целью проекта строительства новой железнодорожной линии Коргас - Жетыген, протяженностью 298,4 км и стоимостью 93 млрд. тенге, является повышение транзитного потенциала Казахстана в области железнодорожного транспорта путем открытия второго международного пограничного железнодорожного перехода с КНР.

С вводом новой линии на 550 км сократится расстояние грузовых и пассажирских перевозок из Актау и Алматы в Китай. Кроме этого, с вводом в эксплуатацию участка Шалкар - Бейнеу протяженностью 470 км расстояние от Актау до Цзинхэ сократится примерно на 700 километров.

Планируется, что уже в первый год эксплуатации объем перевозок по новой железнодорожной линии составит до 5,6 млн тонн груза.

Прогнозируемый грузооборот при полной мощности проекта - 15 млн тонн в год.

Для обеспечения потребной пропускной способности намечаемой железнодорожной линии предусмотрено переустройство существующей станции Жетыген в связи с примыканием к ней новой линии; строительство таможенно-перегрузочной станции Коргас; открытие четырех промежуточных станций - Курозек, Шслск, Шарын, Жаркент и десяти разъездов.

Станция Коргас будет пунктом стыковки железных дорог колеи 1520 мм и 1435 мм. Основная работа станции заключается в проведении таможенных операций; приеме и отправлении поездов, в их формировании и расформировании; сортировке вагонов по типам перегружаемых грузов; перестановке колесных пар вагонов с одной колеи на другую; перегрузке грузов из вагонов в вагоны; оформлении коммерческих и провозных документов; экипировки и техническом обслуживании поездных и маневровых локомотивов; техническом обслуживании и ремонте неисправных вагонов; ремонте и содержании железнодорожных путей.

Отношения, возникающие в области перевозок грузов железнодорожным транспортом в сообщении между Республикой Казахстан и Китайской Народной Республикой, а также из третьих стран - в третьи страны транзитом по территориям указанных республик, регулируются соответствующими международными соглашениями.

Постановлением Правительства Республики Казахстан проект строительства новой железнодорожной линии Коргас - Жетыген вошел в перечень объектов, предлагаемых к передаче в концессию на среднесрочный период (на 2007 - 2009 годы).

Заседанием Комиссии по концессиям от 21 марта 2008 года победителем конкурса признано ТОО «ENRC Logistics». Договор концессии подписан 18 апреля 2008 года. Срок концессии - 28 лет (до 31 августа 2036 года).

Казбаева Н. Шар – Усть-Каменогорск – первый концессионный проект // журнал «Магистраль» (РК), 2008, № 8, с.18-20

Строительство железнодорожной линии Шар - Усть-Каменогорск является первым концессионным проектом в Казахстане. Это своего рода «первопроходец» в сфере концессии. Потому так важен его успех, который откроет широкую дорогу для остальных проектов.

- Строительство новой железнодорожной линии для Казахстана является первым опытом государственно-частного партнерства. Возникают ли какие-либо трудности в решении этого вопроса?

- Верно, для Казахстана это первый пилотный проект в рамках государственно-частного партнерства. И главное, он был начат в 2005 году, когда еще не было еще Закона о концессиях, который был подписан Президентом Казахстана год назад - 7 июля 2006 года.

Основная задача концессионных проектов - создать условия для привлечения частных инвестиций. Чем это было вызвано. В условиях, когда возможности государственного бюджета ограничены, а сотрудничество в рамках государственно-частного партнерства в вопросе концессионного строительства позволяет привлекать средства частных инвесторов.

В данном случае инвестиционный фонд Казахстана, через концессионера «Досжан темир жолы» привлекает различные инвестиции, в том числе деньги пенсионных фондов.

Срок действия Концессионного соглашения с 2005 года по 2028 год - строительство, эксплуатация - с января 2009 года по декабрь 2028 года. К 2028 году после возвращения своих средств и окончания срока договора они должны передать этот участок государству.

Получается, остались считанные дни до сдачи линии Шар - Усть-Каменогорск в эксплуатацию и можно поздравлять друг друга с первой ласточкой в государственно-частном партнерстве?

- Да, осталось всего лишь несколько месяцев до торжественного открытия железнодорожной линии. Однако есть еще вопросы, которые необходимо отрегулировать. Первая проблема - необходимость разработки Соглашения между АО «НК «Казакстан темір жолы» и Концессионером, которое будет регулировать взаимоотношения между ними. Уже



Заместитель председателя Комитета транспорта и путей сообщения Министерства транспорта и коммуникаций РК Бекболат Койжанович НАРТЕЕВ.

сейчас между компанией «Досжан темир жолы» и АО «НК «КТЖ», прорабатывается несколько вариантов сотрудничества:

1 вариант - когда концессионер полностью обслуживает участок.

2 вариант - аренда. Концессионер отдает в аренду АО «НК «Казахстан темир жолы» построенный участок и от доходов.

3 вариант - смешанный. Те вопросы, которые касаются раз-грузочно-погрузочных работ, движения поездов, сдачи-приемки поездов будут отданы КТЖ, а такие вопросы как эксплуатация устройств СЦБ, связи, пути и путевого оборудования - Концессионеру.

что



Вторая не менее важная проблема - необходимость выработки тарифов на концессионные проекты. Следует заметить, это очень тонкий вопрос и в решение которого нужно учитывать сразу несколько факторов. С одной стороны тариф должен обеспечивать возврат средств, вложенных в проект концессионером, с другой - он не должен сильно бить по карману грузоотправителя. В этой связи и Концессионер также заинтересован в сохранении конкурентоспособности тарифа, так как в другом случае грузоотправитель всегда сможет воспользоваться альтернативным маршрутом движения. К примеру, в случае с линией Шар - Усть-Каменогорск - через станцию Локоть.

- Бекболат Койжанович, таким образом, строительство железнодорожной линии Шар-Усть-Каменогорск обусловлено острой необходимостью и потому были привлечены частные инвестиции?

- Как вы знаете, вся железнодорожная инфраструктура Советского Союза, в свое время была создана для организации транспортных потоков из сырьевых регионов в промышленные центры России, Украины и Белоруссии. Не было исключением и Казахстан, у железнодорожников страны возникли определенные трудности при пересечении российской границы.



В данном случае железная дорога, связывающая Восточный Казахстан с остальной частью государства, проходит по территории России на участке Локоть- Третьякове Это сопряжено с двойным пересечением государственной границы, двойным таможенным, пограничным и другими видами контроля, что удлиняет время доставки грузов и проезда пассажиров, удорожает стоимость перевозок. Поэтому необходимость строительства этой железнодорожной линии Шар - Усть-Каменогорск вполне необходима и обоснованна.

Вместе с тем, открытие движения по новой линии Шар - Усть-Каменогорск позволит решить ряд проблем, в том числе социальных. Во-первых, будут оптимизированы межрегиональные и межгосударственные транспортно-экономические связи, уменьшатся транспортные расходы. Во-вторых, в связи с открытием новой линии (протяженность ко-

торой 149,6 км) и станций будут созданы дополнительные рабочие места и построены жилые дома для обслуживающего персонала. Кстати, по прогнозам специалистов, объем грузоперевозок на 2010 год по этой линии составит 11,2 млн. тн/год.

Вторым крупным проектом, который будет реализован на концессионной основе, является строительство железной дороги Жетыген - Коргас протяженностью около 300 км. Здесь тоже требуются огромные инвестиции.

- Тем самым, Казахстан старается создать собственную независимую железнодорожную сеть?

- Вопрос создания новых маршрутов, с учетом внутренних нужд и транзитных потребностей встал с первых дней независимости перед Казахстаном.

В настоящее время накоплен большой опыт строительства железных дорог. Так, железнодорожниками построены и сданы в эксплуатацию линии: Аксу - Де-гелен, соединившая Павлодарскую и Восточно-Казахстанскую области, Хромтау - Алтынсарин, которая соединила Актюбинскую и Костанайскую области.

Кстати, отмечая важность стоящих перед транспортной отраслью задач, Президент Казахстана в своем февральском Послании отметил необходимость завершения в этом году строительства железной дороги Шар - Усть-Каменогорск, начала строительства железнодорожных линий Ералиево - Курык и участка Коргас - Жетыген, электрификации участка Макат - Кандыгааш.

Хочу подчеркнуть, что строительство железнодорожной линии Шар - Усть-Каменогорск занимает особое место, так как за ним последуют другие проекты.

- Как известно, в рамках Транспортной стратегии Республики Казахстан до 2015 года, утвержденной Указом Н.Назарбаева, планируется реализовать около 80 крупных инвестиционных проектов. Бекболат Койжанович, расскажите, как обстоят дела с этими проектами?

- Что касается состояния прочих концессионных проектов, то по большинству из них сегодня готовится проектно-сметная документация и уже определены концессионеры.

По строительству электрификации железнодорожного участка Макат-Кандыгааш и новых железнодорожных линий Коргас - Жетыген, Ералиево - Курык готовятся проектно-сметные документации.

В течение 2008 года начнется разработка проектно-сметной документации по строительству новой железнодорожной линии Узень - Берекет - Горган, которая соединит Казахстан, Туркменистан и Иран. По этому проекту до 2011 года мы должны будем завершить строительство казахстанского участка длиной 150 км. При запуске этой линии пассажирский поезд сможет преодолеть расстояние от Актау до Тегерана всего за сутки.

Кроме того, в этом году продолжатся работы по разработке технико-экономическое обоснование электрификации участков Алма-ты - Актогай, Актогай - Достык и Актогай - Мойынты. В перспективе мы планируем строительство железнодорожной линии Жезказган - Бейнеу, который позволит направить поток транзитных грузов из приграничных с Китаем

населенных пунктов Достык и Коргас к порту Актау. Это позволит сократить транзитное расстояние до 500-600 км.

Ширшова Т. Коргас - Жетыген: новостройка улучшит сообщение внутри страны и повысит транзитный потенциал Казахстана // журнал «Магистраль» (РК), 2008, № 6, с.7-8.



О строительстве линии Коргас – Жетыген на основе государственно-частного партнерства наш журнал сообщил в предыдущем номере, где были даны основные характеристики будущей магистрали, ее приоритеты и перспективы. Сегодня, благодаря эксклюзивному интервью, которое нам дал Ариф Кабулович Шадиев, председатель правления ТОО «ENRC Logistics» – компании-концессионера, у нас появилась возможность знакомства с новыми аспектами строительства с применением концессии

Отмечу, что первопроходцами в деле строительства железнодорожной магистрали методом концессии явилось АО «Досжан темир жолы», которое в августе 2005 года начало сооружение новой железной дороги Шар - Усть-Каменогорск. С опережением почти на год был осуществлен первый этап строительства, который завершился стыковкой рельсошпальной решетки - одного из главных технологических этапов в строительстве железных дорог. С начала 2008 года линия работает в режиме временной эксплуатации, и в настоящее время она готовится к сдаче в постоянную эксплуатацию.

Строительство железнодорожной линии Шар - Усть-Каменогорск, подтверждают специалисты Министерства транспорта и коммуникаций РК, - один из приоритетов развития национальной железнодорожной инфраструктуры. Выгода и успешность концессионного проекта, с уверенностью можно утверждать, уже оправдали себя в Казахстане! Для того чтобы этот механизм заработал, была проведена большая юридическая работа со стороны АО «Инвестиционный фонд Казахстана»: потребовалось внести изменения в законодательство Республики Казахстан, принять «Закон о концессии». Но эта работа еще полностью не завершена.

Опыт второй железнодорожной новостройки Коргас - Жетыген, вполне возможно, внесет свою лепту в это важное дело.

- Ариф Кабулович, приступая к реализации проекта строительства новой железнодорожной линии, вы уверены, что китайская сторона обеспечит необходимый объем грузов для перевозки?

- Безусловно, у нас имеется документ, который является основополагающим, он подписан двумя министрами транспорта наших государств, где четко обозначен тот минимальный объем грузоперевозок, который будет обеспечивать китайская сторона. Плюс к этому, ТОО «ENRC Logistics» входит в горно-металлургическую корпорацию ENRC, и обеспечивает транспортировку продукции данной корпорации, у которой порядка 12 млн тонн только своих грузов, которые мы готовы пропускать на государственном погранпереходе Коргас - Жетыген. На сегодняшний день ТОО «ENRC Logistics» является наиболее крупной частной компанией, объединяющей следующие предприятия транспортного сектора: ТОО «Транссистема» - крупнейший транспортный оператор Средней Азии, предоставляющий своим клиентам широкий спектр логистических услуг; ТОО «ТрансКом» - железнодорожный оператор, осуществляющий организацию перевозок грузов

в собственном подвижном составе, насчитывающем более 5.000 единиц; ТОО «Универсал-Сервис» - перегрузочный комплекс, находящийся на территории пограничной железнодорожной станции Достык, предназначенный для перегруза сыпучих грузов металлургической промышленности; ТОО «ТрансРемВагон» - предприятие, осуществляющее капитальный и деповской ремонт грузовых вагонов широкой колеи; ТОО «Береке 2004» - компания, оказывающая услуги по ремонту локомотивов и путевой техники; ТОО «Жол жендеупп» - предприятие, осуществляющее все виды ремонта железнодорожного пути, реконструкцию и строительство новых железнодорожных магистралей.

В нашей группе компаний работают более 3000 человек. Благодаря динамичному развитию производства, ежегодный прирост валовой выручки у нас составляет порядка 20-25 процентов.

- Скажите, пожалуйста, когда вы планируете приступить к строительству?

- В связи с ограниченными сроками строительства новой железнодорожной линии Коргас - Жетыген, планируем приступить к выполнению строительно-монтажных работ уже во втором полугодии 2008 года. Нашим преимуществом является то, что, мы в своем составе имеем очень мощную компанию «Жол жендеупи», которая является на сегодняшний день лидером в области строительства и ремонта железных дорог в Республике Казахстан. В непосредственной близости от района строительства компания имеет все необходимые производственные мощности для производства работ. На станции Жетыген расположена крупная путевая машинная станция, оборудованная полным комплексом специальных машин и механизмов для строительства железнодорожных путей. Поставка путевого щебня для балластного слоя верхнего строения пути и строительства зданий и сооружений будет осуществляться с собственного щебеночного завода Жоламан, расположенного на ст. Малай-Сары.



Железобетонный снегозащитный забор Бергштайн на линии
ногорск – первом жд. объекте, построенном в Казахстане

0

- Вы планируете использовать накопленный опыт АО «Досжан темир жолы»?

- Обязательно с учетом их опыта! Особенно в плане разработки концессионных документов и контрактов, а также с учетом собственного опыта. У нас уже есть опыт строительства линии Хромтау - Алтынсарино, где компания «Жол жендеугш» принимала непосредственное участие, также строительство железнодорожной ветки Жем-Жаназол протяженностью 80 километров, соединяющей магистральные железнодорожные линии с нефтеносными районами Актюбинской области, построенной в соответствии с Меморандумом о сотрудничестве между АО «СНПС - Актобемунайгаз» и акиматом Актюбинской области. Жем-Жаназол, где мы тоже являлись и проектировщиками и строителями.

- Это тоже на концессионной основе?

- Нет, это было по договору субподряда, где мы в честной борьбе выиграли данный контракт, и уже с большим успехом построили и передали китайской стороне.

- Планируете ли вы привлекать к работам по строительству железнодорожной линии субподрядные организации?

- Конечно, для выполнения специальных работ, таких как сооружение земляного полотна, монтаж электротехнического оборудования, средств СЦБ и связи, строительства искусственных сооружений и мостов будут привлекаться субподрядные организации. Например, в рамках проекта предполагается сооружение четырех больших мостов, в том числе самого крупного моста через реку Иле, протяженностью 750-800 метров. Это сложная задача, поэтому, для выполнения работ по данным проектам будут привлечены специализированные организации, обладающие необходимой квалификацией и опытом работы. Такие компании в Казахстане есть, их производственный потенциал нам хорошо известен, они располагают необходимой техникой, навыками, набором грамотных специалистов.

- В законодательстве РК учтены все нюансы концессии, вы не встретитесь с какими-то противоречиями?

- Должен отметить, что мы уже на сегодняшний день встретились с такими противоречиями, но благодаря Министерству транспорта и коммуникаций, которое активно помогает нам в решении данных вопросов, я думаю, что поправки к закону о концессиях будут внесены в очень короткое время, которое позволит нам достаточно эффективно строить и эксплуатировать данный участок.

- Ариф Кабулович, назовете тот «порожек», о который пришлось споткнуться? Чего он касается?

- Он касается, в первую очередь, эксплуатации железной дороги, то есть мы можем построить, но мы не можем брать на вычеты те расходы, которые мы будем производить. Соответственно в нашем бухгалтерском отчете появляется некая дыра, то есть мы не можем четко отразить свои расходы - это первое.

Второе - само понятие «железная дорога» в Законе «О концессиях» отсутствует, там речь идет только о подъездном пути. Вот, например, железнодорожная магистраль «Шар - Усть-Каменогорск» оформлен просто как подъездной путь. Но у нас статус линии никак не может быть определен как подъездной путь! Это - железнодорожная линия международного уровня, поскольку соединяет два государства. Такое противоречие на сегодняшний день можно считать успешно преодоленным.

Следующее противоречие - это брать все расходы на вычеты. Современное законодательство, Закон «О концессиях», не позволяет брать все наши расходы на вычет. Это тоже проблема, которую надо решить в правовом порядке, но, благодаря помощи иностранцев, мы успешно ее преодолеваем. Нельзя сказать, что мы уже на финишной прямой, но мы предполагаем, что в течение ближайшего времени данный вопрос решим.

Бекмагамбетов М.М. Формирование казахстанской модели ГЧП // журнал «Магистраль» (РК), 2008, № 11, с.28-29

Транспортной стратегией Республики Казахстан до 2015 года предусмотрено, что «Финансирование реализации программ будет осуществляться за счет государственного бюджета и активного использования механизма государственно-частного партнерства».

Ориентировочная инвестиционная потребность транспортного комплекса на период реализации Стратегии составит порядка 3,4 трлн. тенге в ценах 2005 года, из которых 70 % будут составлять частные инвестиции».

По данным Министерства транспорта и коммуникаций РК для обеспечения потребностей экономики страны ежегодно только на дорожную отрасль необходимо выделять порядка 240 млрд. тенге. При этом налоги с пользователей автомобильных дорог (транспортный налог, регистрационные, акцизные и другие сборы) составляют только 50 % бюджета дорожной отрасли.

Ключевой вопрос, на который предстоит ответить Правительству РК для привлечения инвесторов в активную реализацию проектов государственно-частного партнерства в Казахстане, это вопрос о создании такого налогового, макро и бизнес окружения для инвесторов, которое сделает привлекательными ГЧП проекты в сравнении с другими доступными вариантами капиталовложений.

Общие предпосылки

Виды государственной поддержки концессионера:

инфраструктурным облигациям;

- государственные гарантии по займам, привлекаемым для финансирования концессионных проектов;
- передача исключительных прав, связанных с эксплуатацией объекта концессии;
- предоставление натуральных грантов;
- софинансирование концессионных проектов;
- гарантии потребления государством определенного объема товаров (работ, услуг) в случае, если основным, потребителем является государство;
- компенсация определенного объема инвестиционных затрат концессионера.

Казахстанская модель ГЧП

В Казахстане законодательством закреплена только одна форма ГЧП] - это концессия, которая предполагает максимум инвестиций и соответственно максимум рисков со стороны частного сектора. Согласно Указу Президента РК от 5 марта 2007 г. №294 магистральные железнодорожные пути, которые являются составной частью магистральной сети, не могут быть объектами концессии. Эта положение закреплено и в Законе «О железнодорожном транспорте», который принятыми изменениями дополнен п.3 ст.5, который гласит: «Железнодорожные пути и объекты железнодорожного транспорт по договорам концессии не могут быть включены в состав магистральной железнодорожной сети до окончания срока договора концессии». Вместе с тем, не логично, по своей сути, что пути, выполняющие функции магистральных и обеспечивающие соответствующий вид сообщения, не будут включаться в утверждаемый перечень магистральных путей. При этом, модернизация магистральных железнодорожных путей по-прежнему не может быть объектом концессии, хотя по своему функциональному назначению и с позиции национальной безопасности как вновь создаваемые, так и существующие магистральные пути имеют равноценное значение.

Между тем, согласно ст.25 Закона РК «О концессиях» концедент обязан передать своевременно документы, предусмотренные договором концессии и подтверждающие права

концессионера на объект концессии. В соответствии с новой редакцией Закона РК «О концессиях» (ст.25) концедент обязан передавать объекты концессии свободными от прав третьих лиц. В случае если речь идет о существующих объектах или землях в государственной собственности все предельно ясно. А когда по концессионному проекту передаются права на создание нового объекта? Кроме того, по действующему законодательству сама по себе земля не может рассматриваться как объект концессии. Процедуры оформления прав на земельные участки тянутся от, в лучшем случае, нескольких месяцев до года и более, тогда как за рубежом такие процедуры занимают несколько недель с дополнительными сокращениями сроков для инвесторов с учетом специфики участков.

С целью реализации проектов строительства новых автодорог в Закон РК «Об автомобильных дорогах» были внесены изменения в части исключения нормы об обязательном наличии альтернативного бесплатного проезда при создании платных автодорог. В мировой практике, как правило, новые дороги строятся как альтернатива существующим, и соблюдается принцип «выбирай сам - скорость, качество, безопасность, но за оплату или базовые существующие условия проезда, но бесплатно».

Особо следует отметить слабую проработку технико-экономических параметров концессионных проектов. К большому сожалению, в Казахстане не получили достаточного внимания такие предпроектные исследования, как анализ инвестиционных возможностей, предварительное ТЭО. В большинстве случаев при анализе инфраструктурных проектов используется традиционный метод дисконтирования денежных по-

токов (DCF). Много лет в нефтегазовой отрасли успешно применяется метод оценки реальных опционов (Real Options Valuation). Принципы управления инвестиционной деятельностью с использованием этого метода предполагают поэтапное осуществление дополнительных инвестиций.

ГЧП очень актуально сейчас для проектов модернизации систем городского пассажирского транспорта (в том числе строительства линий ЛРТ, метро, монорельс).

Законом о транспорте определяется возможность субсидирования местными исполнительными органами социально значимых, но нерентабельных маршрутов, при этом тариф на перевозку включает НДС. В виду повышения внимания к субсидированию перевозчиков городского пассажирского транспорта и повышения тарифов во многих городах РК плодотворным может быть инициирование отнесения сектора перевозок пассажиров городским общественным транспортом к социальным видам деятельности- и освобождению налоговым законодательством РК от НДС.

Казахстанская модель ГЧП только начинает формироваться и на пути ее становления существуют и успехи, и определенные проблемы. Вместе с тем, следует отметить, что законодательство по ГЧП в Казахстане претерпевает положительные изменения, способствуя созданию условий для реального разделения рисков.

Состоялась презентация проекта *Западная Европа - Западный Китай* // журнал «Магистраль» (РК), 2008, № 3, с.4-6

В Министерстве транспорта и коммуникаций РК состоялась презентация проекта реконструкции международного транзитного коридора *Западная Европа — Западный Китай*. Она проходила под председательством вице-министра транспорта и коммуникаций РК Дулата Кутербекова. В мероприятии приняли участие сотрудники МТК РК, представители республиканских министерств: внутренних дел, финансов, индустрии и торговли, АО «Хортое» приграничного центра международного сотрудничества, ТОО «Каздорпроект» и компании «Saty Invest». С проектом присутствующих ознакомил генеральный директор ТОО «Каздорпроект» Юрий Комов.

В ходе разработки проекта международного транзитного коридора был проведен комплексный анализ: рынка, вариантов финансирования, маркетинговый, регионально-экономический и торговый. Маркетинговый анализ определяет три основных грузо-коридора: Китай - Центрально-Азиатский регион (ЦАР), Казахстан - Китай и Казахстан - Россия. Из трех региональных грузо-коридоров, коридор Китай - ЦАР имеет самый высокий потенциал роста грузооборота. Анализ рынка показывает, что наибольшие грузопотоки ожидаются на участках Хоргос - Алматы и Алматы - Шымкент.

Скорость движения по усовершенствованному коридору составит 80 км/ч, тогда как средняя альтернативная скорость составляет 30 км/ч.

Анализ вариантов финансирования основывался на критериях для обзора потенциала использования бизнес-альтернатив ГЧП. Специалисты разбили участки на три части: Хоргос - Алматы, Алматы - Шымкент, Шымкент - граница Российской Федерации, проанализировали четыре варианта закупок для каждой части (традиционные бюджетные закупки, разработка строительство, платежи по коэффициенту готовности, платные дороги (СЭП), и выработали критерии для обзора соответствия проектов каждому варианту.

Основными причинами внедрения платных автодорог являются транспортные (регулирование количества въезжающих грузовых транспортных средств; внедрение платных дорог стимулирует повышение уровня содержания дороги), макроэкономические (все виды автотранспортных средств должны платить за пользование дорогой) и финансовые выгоды (потенциальные доходы частично покроют стоимость и обеспечат финансирование реконструкции и технического обслуживания).

Чтобы определить наилучший метод финансирования, была проверена применимость модели ГЧП для каждого участка. Основными критериями применимости модели ГЧП являются возможность переноса основных рисков на частный сектор, возможность использования преимуществ частного сектора в реализации сложных проектов и предоставлении дополнительных услуг, необходимость обеспечения высокого уровня обслуживания на длительную перспективу. По результатам анализа оказалось, что модель ГЧП применима на участках Хоргос - Алматы и Алматы - Шымкент. Рекомендуемая модель ГЧП сочетает метод оплаты по уровню обслуживания дороги, инвестиционные гранты и платные дороги. В свою очередь концессионер ответственен за детальное проектирование, выполнение строительства в рамках оговоренных сроков и стоимости, обеспечение технического обслуживания в рамках оговоренных сроков и стоимости, финансирование и взимание платы за пользование дорогой. Период концессии составляет 25 лет.

По результатам работы компании ООО «Экспертный центр современных коммуникаций» («Cominfo Logistics Solutions») по исследованию транспортно-логистических центров, рассмотрены основные факторы, определяющие локализацию транспортно-логистических центров (ТЛЦ); разработана система критериев для оценки локализации ТЛЦ и проведена оценка потенциальных мест локализации ТЛЦ; сформирована модель

транспортно-логистической системы страны для обслуживания внутренних и транзитных грузопотоков на направлении международного транзитного коридора Западная Европа -



Западный Китай; представлены примеры мастер-планов международного и регионального ТЛЦ, которые могут стать основой для разработки мастер-планов участков, предполагаемых под строительство ТЛЦ в Республике Казахстан; сделан обзор мирового опыта создания и развития логистических центров, используемых моделей ГЧП, в т.ч. организационные модели ЛЦ, модели реализации инвестиций.

Для эффективного использования геополитического потенциала Республики Казахстан необходимо создание современной транспортно-логистической системы, интегрированной в международную транспортно-логистическую цепь поставок, способную предложить качественные услуги.

Основные этапы при формировании эффективной транспортно-логистической системы:

- создание современной транспортной инфраструктуры;
- формирование индустриально-логистических зон с учетом развития современной транспортной инфраструктуры;
- построение системы распределения, обеспечивающей снижение логистических издержек в себестоимости продукции и в цене товара;
- предоставление логистического сервиса при обслуживании грузопотоков в транспортном коридоре и прилегающих регионах.

Предложенная модель транспортно-логистической системы на направлении международного транзитного коридора Западная Европа - Западный Китай включает в себя:

четыре международных транспортно-логистических центра (на территории Алматинской области в особой экономической зоне Хоргос и г. Алматы, в г. Актобе, в Таскалинском районе Западно-Казахстанской области и в г. Шымкент Южно-Казахстанской области);

двенадцать региональных транспортно-логистических центров в городах и населенных пунктах Уральск, Актобе, Карабутаг, Аральск, Байконур, Кызылорда, Туркестан, Шымкент, Тараз, Шу, Алматы, Хоргос.



В ходе презентации также был рассмотрен проект обеспечения спутниковой навигации и отслеживания грузопотоков на международном транзитном коридоре Западная Европа - Западный Китай, анализ международного опыта внедрения навигационных систем для мониторинга транспортных средств, функциональные возможности информационной телекоммуникационной сети, рекомендации по развитию системы.

Как составная часть ТЭО проекта также были озвучены вопросы нормативно-правового обеспечения, в частности, вопросы по первоочередным мерам по развитию коридора, меры по привлечению инвесторов, решение проблем национального законодательства, создание наднациональной нормативно-правовой базы.

Журавлева Н.А. Общественно-частное партнерство в развитии инфраструктуры // журнал «Экономика железных дорог» (РФ), 2011, № 2, с.20-29

Важнейшей тенденцией развития мировой экономики при переходе к постиндустриальной фазе и новому технологическому укладу является увеличение инвестиций в инфраструктуру, прежде всего железнодорожную

В России инвестиции в инфраструктуру имеют существенную специфику в связи с исторически сложившимся мнением о ней как об объекте остаточного финансирования, неравномерным размещением территориально-промышленных комплексов и сложной географией.

Если США и большинство других стран в кризисный и посткризисный периоды увеличивают инвестиции в инфраструктуру, рассматривая их как важнейшее направление стимулирования внутреннего спроса, за счет дефицита бюджета (в США к 2010 г. он достиг 12,6% ВВП - максимум с 1942 г.) и роста госдолга, то в России ситуация прямо противоположная.

Россия в посткризисных условиях продолжает действовать согласно либерально-монетарной концепции, сжимая денежную массу и сокращая инвестиции в целях борьбы с инфляцией. Это привело к некоторому снижению инфляции, но оставило предприятия без оборотных средств и увеличило спад в промышленности. Вброс ликвидности в крупные банки (около 4 трлн руб., что сопоставимо с годовым бюджетом) не дошел до предприятий, а был использован для покупки валюты. В этих условиях еще более обострился дефицит инвестиций в развитие инфраструктуры. Между тем, как показывает мировой опыт, это единственная реальная основа переключения промышленности на внутренний спрос и стимулирования деловой активности.

Динамика инвестиций в инфраструктуру

В России бюджетные инвестиции в инфраструктуру сокращаются уже с 1990-х гг. Между тем, как отмечено в Стратегии развития железнодорожного транспорта, уровень износа основных фондов приближается к 60% и значительная их часть находится за пределами нормативных сроков службы: выработаны ресурсы объектов электроснабжения, автоматики, сигнализации и связи, введенные в действие в 1960-1970-х гг.; исчерпали ресурс 70% мостов, 74% стрелок электрической централизации, 47% линий автоблокировки; требует замены более 50% линейных пунктов диспетчерской централизации и контроля.

Инфраструктурный дивиденд советских лет, который до сих пор использовала экономика, исчерпан. Задержка реконструкции угрожает безопасности железнодорожного транспорта. За последние 15 лет длина железно- дорожной сети сократилась на 2500 км. При этом внутренние ресурсы отрасли позволяют заменять только треть устаревших объектов. Особенно высок уровень износа подвижного состава (по грузовым вагонам - 85,9%; электровозам - 72,5%; тепловозам - 84,2%; пассажирским вагонам -74,1%).

Уровень отечественной железнодорожной техники и технологии существенно отстал от мирового. В России не выпускаются рельсы для высокоскоростного движения, современное силовое оборудование, магистральные грузовые электровозы и тепловозы, грузовые вагоны высокой грузоподъемности и межремонтного пробега и т. д. Для повышения конкурентоспособности железнодорожного транспорта необходим инновационный прорыв в транспортном машиностроении.

Ключевой проблемой развития железнодорожного транспорта является хронический дефицит инвестиций - как собственных, из-за низкой рентабельности (1-1,5%), так и привлеченных, из-за длительных сроков окупаемости и высокой рискованности вложений.

Инвестиционный бюджет ОАО "РЖД" с 2008 г. существенно сокращается (рисунок).



Изменение объема инвестиционного бюджета ОАО "РЖД" в 2004–2012 гг. ("собственные проекты")*

* По материалам V Международного бизнес-форума "Стратегическое партнерство 1520" (май 2009 г.).

Это создает новые сложные условия для обеспечения безопасности инфраструктуры. Можно совершенно четко проследить взаимосвязь роста инвестиций в железнодорожную инфраструктуру с 2003 по 2008 г. и снижения (на 38%) нарушений безопасности движения на 1 млрд-км выполненной работы за тот же период.

Следует отметить, что реформирование отрасли позволило снизить себестоимость перевозки более чем на 15%, и за тот же период отношение расходов на перевозки железнодорожным транспортом к ВВП сокращено более чем на треть. Учитывая текущий дефицит пропускной способности в России (порядка 10%), значительную изношенность путевой инфраструктуры (18,38 тыс. км, или почти 15% от развернутой длины главных путей), а также ежегодный прирост износа инфраструктуры (порядка 1%), собственник инфраструктуры будет вынужден компенсировать ее развитие через "путевой" тариф или государственные субсидии. Следствие - еще больший рост транспортной нагрузки на экономику.

Для повышения эффективности функционирования железнодорожного бизнеса и привлечения в отрасль частного капитала необходимо создавать конкурентную среду. В связи с этим в ходе реформы происходит четкое разделение на монопольный и конкурентный сегменты. Функции перевозки (тяги) остаются под контролем одного общесетевого перевозчика, гарантирующего перевозку всех типов грузов по всей сети на основании усовершенствованной, более гибкой системы тарифов. Путевая инфраструктура как неотделимая часть перевозки также остается в руках холдинга (ОАО "РЖД"). Оперирование подвижным составом (вагоны) и пассажирские маршруты перейдут в конкурентный сектор. В области сервисного обслуживания произойдет передача доли функций частным компаниям посредством продажи пакетов акций. Это касается сервисов: ремонта и строительства инфраструктуры, управления недвижимостью, услуг здравоохранения и т. д.

Основной методологической проблемой является планово-рыночный механизм развития инфраструктуры, который и определяет практические действия по ее управлению. Однако инфраструктура, особенно железнодорожная, представляет собой особый объект управления и инвестиций вследствие своей значимости для экономической, оборонной, экологической и социальной безопасности. В большинстве стран природные ресурсы

принадлежат государству, а транспортные и энергетические сети являются естественной монополией. В результате единая инфраструктура не может управляться ни на чисто рыночной основе, ни за счет одного государственного бюджета.

В организации управления инфраструктурой выделяют четыре основные модели, которые определяют правила и практические действия по отношению к развитию инфраструктуры:

- монополия на всех уровнях;
- единственный покупатель (олигополия);
- конкуренция на оптовом рынке;
- конкуренция на розничном рынке.

В первом случае производители не конкурируют между собой. Одна компания имеет монополию на производство продукции и доставку ее по передающей сети к распределительным компаниям или конечным потребителям, она несет ответственность за надежное снабжение услугами в зоне обслуживания. Такая форма вертикально интегрированной организации широко использовалась в различных странах мира. Практически по этой модели действуют "Газпром", электроэнергетические и газовые компании Франции, Норвегии и т. д.

В модели "единственный покупатель" одна сбытовая компания выбирает производителей услуг, создает конкуренцию между ними, владеет монополией на передающие сети и продажу услуг распределительным компаниям или конечным потребителям.

Анализ тенденций в финансировании транспортной и водной инфраструктуры выявил усиление роли институциональных инвесторов, вплоть до модели "единственный инвестор".

Для справки. Инвестиции в инфраструктуру в докризисный период росли в справке МИре быстрее, чем в экономику в целом. В 2005-2007 гг. инвестиции пенсионных и других инвестиционных фондов в инфраструктуру, по данным Private Equity Intelligence, выросли в 4,3 раза. По данным Standard and Poor's, в 2007-2008 гг. они росли на 41-43% быстрее, чем общие мировые инвестиции. Ливередж вырос со 100 до 300 процентных пунктов над Libor. В условиях кризиса цена активов инфраструктуры, особенно транспортной, снизилась на 20-30%, несмотря на рост цены заимствований.

При этом полная либерализация инфраструктурного рынка признана нецелесообразной. В 2008 г. это подтвердил специальный независимый научный комитет, созданный в США для оценки безопасности инфраструктуры. К такому же выводу привели исследования безопасности инфраструктуры альтернативной энергетики, дорожного движения, трубопроводных и энергосетей, нефтегазового снабжения, в т. ч. в случае террористических и кибератак.

Растущая глобализация инфраструктуры и последний экономический кризис внесли в понимание развития инфраструктуры существенные изменения, которые необходимо учитывать российской экономической политике.

Очень важно понимать, что рост инвестиций в инфраструктуру закономерен для инновационной экономики и является основой антикризисной программы. Не следует ожидать восстановления прежней ценовой конъюнктуры на экспортном рынке сырья,

необходимо переключать экономику на внутренний спрос. Этого нельзя достичь с помощью беззалоговых и субординированных кредитов крупным банкам, а также государственных гарантий возврата кредитов, как это делалось в 2008-2009 гг. в России.

Государство не в состоянии инвестировать развитие инфраструктуры из-за снижения доходов бюджета. В 2009-2010 гг. финансовая поддержка транспортной системы сократилась на треть (с 404 до 280 млрд руб.), большинство новых проектов заморожено.

Частный, в т. ч. иностранный, капитал не заинтересован инвестировать в инфраструктуру из-за значительных рисков, длительных сроков окупаемости вложений, невысокой рентабельности, необходимости продолжать обслуживание даже при низких ценах, лимитируемых государством.

Государственно-частное партнерство

Единственным способом разрешения этих противоречий является инвестиционное партнерство государства и бизнеса. Однако в Федеральном законе от 25.02.1999 № 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме

капитальных вложений" прописано лишь несколько форм и методов создания благоприятных условий для развития такого вида инвестиционной деятельности. К ним относятся:

- предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов РФ и ее субъектов;
- размещение средств бюджетов для финансирования проектов, необходимых государству, субъекту либо муниципалитету;
- выпуск облигационных займов, гарантированных целевых займов (ст. 11, п. 2.1).

Объединение усилий государства и предпринимательского сектора на основе государственно-частного партнерства (далее - ГЧП) снижает риски и сроки реализации научно-технических и инновационных проектов, бюджетных целевых программ. На необходимость развития ГЧП указано в документах, определяющих государственную политику. В Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу в числе основных задач государственной политики названо "обеспечение взаимодействия государственного и частного капитала в целях развития науки, технологий и техники". В Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года предусмотрено развитие механизмов ГЧП.

К настоящему времени работа на условиях ГЧП во всей транспортной сфере осуществлялась лишь по 14 проектам, что не соответствует масштабам страны. Более того, из-за неотработанности механизмов ГЧП результаты проектов пока не очевидны.

По своей сути, ГЧП как планово-рыночный механизм управления инфраструктурой развивает программно-целевое управление и способствует реформе естественных монополий. Главной особенностью программно-целевого планирования делается его межотраслевой, вневедомственный характер. Не отрасль (подотрасль), а специальный государственный орган вместе с ассоциацией заинтересованных предприятий становится главным разработчиком и исполнителем целевых программ и инвестиционных проектов.

Целевое использование бюджетных и привлеченных средств на реализацию программ ГЧП должно контролировать независимое агентство, учрежденное специально для данной программы. Например, в США еще в 1990-х гг. насчитывалось свыше 60 подобных агентств.

В отличие от России, где взаимоотношения участников ГЧП до конца не урегулированы, Конгресс США постоянно рассматривает правовые вопросы сотрудничества государства с частным сектором в обеспечении безопасности инфраструктуры.

Принципы общественно-частного партнерства

Целый ряд исследований и рекомендаций в этой области выполнил Всемирный банк как основной инвестор инфраструктуры в мире. Они посвящены учету и регулированию развития инфраструктуры, стратегическому соотношению приватизации и особому виду ГЧП - общественно-частному партнерству (далее - ОЧП) в инфраструктурных проектах. Именно ОЧП по данным рекомендациям получило широкое распространение в США, ЕС, Латинской Америке.

Особое внимание при этом обращается на создание глобальных научно-производственных сетей, публичных компаний с большим числом акционеров, роль некоммерческих организаций (далее - НКО), контролирующих качество и цену услуг инфраструктуры.

ОЧП, активно развивающееся в мире, представляет собой базирующееся на гражданско-правовой основе долгосрочное сотрудничество между федеральной, региональной и муниципальной администрацией, принадлежащими ей предприятиями и частными компаниями, осуществляемое под контролем и с участием НКО для достижения совместных социально-экономических целей. В договоре появляется потребитель услуг, требования которого к качеству и стоимости инфраструктурной услуги серьезно влияют на

подобный сетевой контракт. Появление ОЧП делает необходимым создание нормативно-правовой базы для заключения инвестиционных соглашений между государством, органами исполнительной власти, представляющими интересы потребителя услуг, и коммерческими организациями, которые участвуют в инвестиционных и инновационных проектах.

Принципы организации ОЧП:

- выбор в качестве базы ОЧП приоритетных объектов инфраструктуры;
- участие в ОЧП федеральных и региональных органов, местной администрации, финансовых институтов (банки, негосударственные пенсионные фонды, инвестиционные и паевые фонды, страховые и лизинговые компании), заказчика проекта, других кредиторов и инвесторов, а также оператора (генерального подрядчика) и исполнителей проекта;
- вложение государственных и муниципальных активов, преимущественно в виде земельных участков, зданий, сооружений и другой недвижимости, промышленных прав, лицензий и других неденежных активов;
- заключение долгосрочного договора, при котором не допускается создание в результате ОЧП частной монополии и обеспечивается информационная открытость инфраструктурной компании.

Для ОЧП характерны особые рыночные черты:

- длительность сроков контракта - 10-20 лет, а для концессионных соглашений - до 50 лет с учетом высокой стоимости и длительных сроков эксплуатации оборудования (для реакторов АЭС - 40~60 лет);
- конкурсный подбор компаний - участников ОЧП с учетом не только стоимостных, но и социальных характеристик (социальная ответственность, качество управления, инновационный опыт, открытость информации);
- разделение ответственности - государство устанавливает цели проекта, его цену и результаты, нормативы качества и цены услуг, предоставляет земельный участок, информационные и часть финансовых ресурсов, налоговые и другие льготы, финансовые

гарантии, а компании разрабатывают проект, финансируют и ведут строительство, управляют эксплуатацией объекта;

- разделение рисков - государство гарантирует защиту и возврат инвестиций с определенной прибылью, а компании несут риски соблюдения сметы, сроков и качества строительства, безопасности и эффективности эксплуатации объекта.

ОЧП можно определить как систему публично-частных гражданско-правовых отношений органов власти, коммерческих фирм и НКО по совместному осуществлению инновационно - инвестиционных проектов, в ходе которых они объединяют свои активы и имущественные полномочия, распределяют расходы и риски, совместно используют результаты.

Как свидетельствует мировой опыт, для развития ОЧП необходимо придать особый правовой статус публичным компаниям, в т. ч. принадлежащим государству, муниципалитетам, НКО, предприятиям общественного обслуживания. Они работают на рыночной основе, но с мягкими бюджетными ограничениями, не допускающими банкротства и ликвидации.

В России ОЧП в сфере инфраструктуры имеет громадные перспективы при условии, что государство будет гарантировать минимальную прибыль от реализации проекта, разработает правовой механизм управления, а уполномоченные банки и страховые компании возьмут на себя часть проектных рисков.

Для справки. Развитие ОЧП рассматривается как прямое следствие глоба-справки лизации и усложнения рыночных отношений (market multilateralism) на базе соединения эффективности производства с социальной ответственностью.

В Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г. отмечается роль ГЧП в завершении создания единой опорной транспортной сети на всей территории страны без разрывов и узких мест, увеличении подвижности населения и т. д. Однако в уставах и федеральных законах о развитии железнодорожного, автомобильного, водного и воздушного видов транспорта не содержатся определения понятия ГЧП, его принципов, видов и т. п. Не определены правовые основы бюджетного финансирования железнодорожной инфраструктуры общего пользования, целевого финансирования строительства и содержания автомобильных дорог, порядок доступа к ней. Ликвидированы федеральные и региональные дорожные фонды. Не развито стимулирование энергосбережения, использования информационных технологий, обновления транспортного машиностроения.

В современных условиях речь должна идти не о ГЧП, а именно об ОЧП как особой форме распределения прав собственности при осуществлении инвестиций, объединяющей преимущества приватизации, государственного регулирования и общественного контроля.

При этом ОЧП качественно отличается от системы госконтрактов. Характерной особенностью государственных контрактов (договоров подряда) является их административная форма. Права собственности на предмет контрактных отношений остаются в госмонополии. Инвестиционная деятельность (строительство, закупка материалов и т. д.) регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами, где основным аргументом служит не качество или инновационность технологии, а ее минимальная цена. Соответственно с этим все риски и издержки несет государство.

В ОЧП контрактная система функционирует в рамках гражданско-правового поля и публично-правового законодательства. **В соответствии с нормами права развитых стран ОЧП - это "глобальный контракт"**. Он заключается на длительный срок, предусматривает не только строительство, но также модернизацию, реконструкцию, расширение и управление эксплуатацией объекта, права владения и пользования собственностью в течение срока

контракта, его жизненного цикла. Главное же - совместные инвестиции в объект ОЧП, распределение рисков между всеми участниками, внешний аудит и контроль со стороны НКО, взаимная экономическая ответственность.

Финансирование крупномасштабных инновационных программ на основе ОЧП в ряде европейских стран осуществляется через корпорации развития, имеющие статус НКО.

Для развития ОЧП в России особенно важно согласование интересов общества и частных компаний, повышение роли населения - как и инвестора, так и конечного потребителя услуг инфраструктуры. Первостепенное значение имеет отделение конкурентных видов деятельности от естественных монополий, при этом проблема собственности, владения и пользования инфраструктурой остается ключевой.

Наиболее распространенным в мировой практике видом ОЧП стала **концессия**. Концессию можно определить как организационно-правовую форму ОЧП, при которой государство передает коммерческой компании право на строительство, модернизацию, реконструкцию, эксплуатацию и управление принадлежащим власти объектом на срок и на условиях, определенных долгосрочным контрактом. В концессию может передаваться имущественный объект, предприятие, вид деятельности, право на оказание услуги.

В России Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ "О концессионных соглашениях" до сих пор не имеет нормативной базы, способной обеспечить эффективные практические действия по его реализации. Несмотря на то что концессия позволяет привлечь не только частные инвестиции, но и передовые технологии и управленческий опыт для развития научно-производственной, социальной, коммунальной и природоресурсной инфраструктуры, она не обеспечивает риски, вызванные длительностью срока контракта. Его условия могут быть изменены только с согласия сторон или по решению суда, а сметные издержки и финансовые результаты за длительный срок могут по объективным причинам существенно измениться.

Для справки. В мировой практике концессии дифференцируются по отраслевым принадлежностям и в зависимости от объема передаваемых концессионеру прав собственности, инвестиционных обязательств сторон, разделения рисков, ответственности и видов работ (строительство, управление, эксплуатация). В развитие железнодорожной инфраструктуры чаще всего используют такие виды концессий, как:

- строительство, управление, передача (Build, Operate and Transfer, BOT) - концессионная компания ведет строительство и эксплуатацию объекта в течение концессионного срока, по истечении которого объект возвращается собственнику; она имеет право пользования, но не владения концессионным объектом;

- строительство, передача, управление (Build, Transfer and Operate, BOT) - концессионная компания строит объект и передает его собственнику сразу по завершении стадии строительства; после приемки объект переходит в пользование, но не во владение концессионной компании;

- браунфилд-контракт (Brownfield Contract) - деятельность по расширению, восстановлению или реконструкции существующего объекта, не включающая новое строительство;

- строительство, владение, управление (Build, Own and Operate, BOO), гринфилд-проект (Greenfield Project) - концессионная компания строит новый объект инфраструктуры и управляет им на правах владения и пользования; концессионный срок не фиксируется;

- строительство, владение, управление, передача (Build, Own, Operate and Transfer, BOOT) - проект типа "гринфилд" с той разницей, что концессионная компания имеет право владения и пользования объектом в течение оговоренного в контракте срока, по истечении которого объект возвращается государству;

- лизинговый контракт (Lease contract) - объект не построен арендатором (лизинговой компанией), а поступает в его распоряжение от государства; арендатор несет ответствен

ность за эксплуатацию объекта, получает доход от реализации услуг или продукции, производит платежи за пользование имуществом (арендная плата), чтобы компенсировать инвестиции собственника в его строительство;

- контракт на обслуживание (Service Contract) - концессионер получает в управление и обслуживание уже готовый объект и не осуществляет инвестиций.

Таким образом, появление и развитие инвестиционного партнерства в виде ОЧП может не только существенно увеличить привлечение инвестиций в развитие инфраструктуры, но и принципиально изменить формы управления ею как нового конкурентного качества модернизируемой экономики.

Список литературы

1. Musick N. Trends in public spending on transportation and water infrastructure / N. Musick; Congressional Budget office. Washington, 2007. 29 p.

2. Safety research on highway infrastructure and operations: improving priorities, coordination and safety / National Research Council (US). Washington, 2008. 152 p.

3. Melaina M. Refueling infrastructure for alternative fuel vehicles / M. Melaina, S. McQueen, J. Brinch. 2008. 41 p.

4. Critical infrastructure protection / eds.: E. Goetz, S. Sheno. New York, 2008. 394 p.

5. Кубко Е.Б. Программно-целевая организация государственного управления / Е.Б. Кубко. Киев, 1998. С. 65.

6. Ключевые слова: железнодорожный транспорт, инвестиционное партнерство, государственно-частное партнерство, общественно-частное партнерство, инфраструктура

Есенгараева Г.Б. Стоимостная оценка права реализации концессионного проекта // Вестник КазАТК (РК), 2007, № 4(47), с.214-218

Эффективность реализации того или иного концессионного проекта зависит от множества факторов. Среди этих факторов можно выделить те (таблица 1), которые оказывают самое существенное влияние.

Из приведенных данных видно, что успех реализации концессионного проекта в наибольшей степени зависит от стоимости права реализации концессионного проекта; концессионера, его опыта, квалификация и репутации; формы реализации концессионного проекта.

Таблица 1 - Основные факторы реализации концессионных проектов и их ранг

№ п/п	Фактор	Ранг фактора
1	Государственная поддержка концессионера при реализации	4
2	Стоимость права реализации концессионного проекта	1
3	Концессионер, его опыт, квалификация и репутация	2
4	Продолжительность срока концессии	6
5	Социально-экономическое положение страны - организатора	5
6	Форма реализации концессионного проекта	i

Стоимость права реализации концессионного проекта - данный фактор можно охарактеризовать как самый основной, ибо эффективность концессионного проекта, как для концессионера, так и для государства, зависит, прежде всего, от стоимости права его реализации. Определение и согласование стоимости права реализации концессии является самым важным и самым сложным предметом переговоров между главными участниками проекта.

Для выполнения данной функции необходимо, прежде всего, разработать методику оценки стоимости права реализации концессионных проектов, на основании которой и будут определяться размер и виды платежей, отчисляемых концессионером в пользу государственных или местных властей.

Как известно, для осуществления инвестиционных проектов любого вида, в том числе, концессионных, необходимо вложение капиталов определенной формы и определенного размера - инвестиционных ресурсов. Инвестиционными могут быть только те капиталы и ресурсы, которые обладают полезностью, ценностью и стоимостью, и которые возможно и экономически целесообразно использовать при реализации конкретного проекта. К ним относятся денежные средства, земельные участки, здания и сооружения с коммуникациями к ним, различного рода технологическое и другое оборудование, как установленное, так и неустановленное, недра и полезные ископаемые в них, земельные участки, водные ресурсы, патенты, сертификаты, торговые марки и т.д.

Особенностью концессионных проектов является тот факт, что потребность в инвестиционных ресурсах, необходимых для их реализации, в той или иной степени удовлетворяется за счет активов, принадлежащих государству и передаваемых ею в концессию. Передаваемые активы, как и все инвестиционные ресурсы, обладают определенной стоимостью, что является основанием для возмездного характера их передачи. И основной вопрос заключается в определении размера этой «возмездной основы», иными словами - в определении стоимости реализации концессионного проекта. Следует заранее определиться с тем, что представляет собой и что включает в себя понятие «Стоимость права реализации концессионного проекта».

Государство должно оказывать существенное воздействие на механизм формирования платежей концессионера, формирующих стоимость права реализации концессии, используя при этом контроль над его хозяйственной деятельностью, определяя размер денежных или иных отчислений в зависимости от эффективности деятельности концессий, регулируя уровень налогообложения концессионеров при реализации ими проектов и, наконец, опираясь на собственность на землю, недра, и объекты недвижимости, переданных в концессию (таблица 2).

Таблица 2 - Условия реализации концессионных проектов в различных странах

Страна	Государственная поддержка	Долевое участие государства	Дополнительные условия со стороны государства	Основная методика отбора	Форма реализации проекта	Государственное тарифное регулирование
Австралия	Гарантии завершения проекта государством в случае несостоятельности концессионера	Нет		Тендер	Частная концессия	Существует
Гонконг	Нет	Возможно в случае успешной реализации концессионером первого проекта	Отсутствие каких-либо гарантий со стороны государства	Тендер	Частная, частно-государственная концессия -	Существует
Малайзия	Гарантия минимальной загрузки объекта концессии	Нет	Гибкая тарифная политика	Тендер	Частная концессия	Существует
Филиппины	Практически нет	Нет	Отсутствие каких-либо гарантий со стороны государства	Тендер	Частная концессия	Существует
Таиланд	Нет	Не более 25%	Перевод всех рисков на концессионера, доля собственного капитала концессионера, вложенного в проект - не менее 10%	Тендер	Частная, частно-государственная концессия	Существует
Великобритания	Нет	Нет	Обязательное страхование рисков, политика ограничения сверхдоходов концессионера, отказ от завершения проекта государством в случае несостоятельности концессионера, отсутствие каких-либо гарантий со стороны государства	Тендер	Частная концессия	Зависит от проекта
США	Практически нет	Нет	Перевод всех рисков на концессионера, вклад собственных средств концессионера в проект обязателен, обременение	Тендер	Частная концессия	Не существует

			конcessionера допол- нительными затратами, связанными с реализацией проекта			
--	--	--	--	--	--	--

Примечание* Составлено по данным литературных источников

Стоимость права реализации концессий представляет собой исключительно сумму различных платежей и отчислений concessionера в пользу государству за право эксплуатации в течение оговоренного срока полученных объектов государственной собственности и осуществления на ней производственно-хозяйственной деятельности, а также за право осуществления монополизированных государством видов деятельности.

Таким образом, стоимость права реализации концессионного проекта включает в себя: - платежи concessionера за право пользования и распоряжения активами, принадлежащими государству и переданными ему на оговоренный период времени (срок концессии); затраты concessionера, связанные с надлежащим оформлением концессионного соглашения.

Особо следует подчеркнуть, что в стоимость права реализации концессий не входят затраты concessionера, связанные с непосредственной организацией, ведением и результатами производственно-хозяйственной деятельности на объектах концессии, как-то: капитальные вложения и затраты на формирование первоначального оборотного капитала; стоимость привлекаемых финансовых ресурсов; расходы, связанные с участием в соответствующих тендерах по отбору concessionеров (в случае их организации и проведения); все ежегодные налоговые отчисления в бюджеты государства всех уровней, а также поступления во внебюджетные фонды; различные таможенные пошлины и акцизы на продукты (ресурсы), производимые и затрачиваемые в рамках концессионного проекта. В общем виде стоимость права реализации концессионного проекта, т.е. величину средств, уплачиваемых concessionером в пользу государства, можно выразить следующим образом:

$$Ц_k = 3\phi + 3\tau,$$

где $Ц_k$ - стоимость права реализации концессионного проекта; 3ϕ первоначальные (разовые) платежи; 3τ - текущие платежи.

Первоначальные платежи, являющиеся хронологически первыми, складываются из суммы следующих затрат concessionера: сборы за подготовку, оформление и регистрацию концессионного соглашения; невозмещаемые первоначальные бонусы.

В данной ситуации бонусы являются своего рода авансом государству, свидетельствующим о серьезности намерений concessionера. Также путем уплаты concessionерами бонусов возможно возмещение средств, уже вложенных государством в данный объект концессии (геологическая разведка, рекультивация земель, строительство инженерной инфраструктуры и др.). Текущие платежи представляют собой периодические отчисления concessionера за право пользования и распоряжения полученными объектами государственной собственности - концессионные платежи. Периодичность уплаты concessionером текущих платежей зависит от условий реализации конкретного проекта.

При определении размеров первоначальных и текущих платежей concessionера, составляющих стоимость права реализации концессионного проекта, в первую очередь необходимо учитывать вид концессии.

К природным концессиям можно отнести те, в которых земельный участок, являющийся основным, передаваемым в концессию активом, есть не просто геодезическое понятие и некий пространственный базис для размещения каких-либо объектов, способных приносить доход. Особенностью концессионных соглашений данного вида является то, что

земельный участок функционирует в рамках данных соглашений одновременно и как предмет труда, и как средство труда, выполняя роль средства производства.

В общем виде схема определения стоимости права реализации производственных концессий представлена на рисунке 3.



Рисунок 3 - Схема определения стоимости права реализации производственных концессий (подготовлена автором)

К производственным и в частности инфраструктурным концессиям относятся те, целью которых является производство определенной продукции (работ, услуг) на переданных концессионеру объектах государственной собственности при условии, что передаваемый земельный участок является только пространственным базисом для размещения данных объектов.

Выводы

В настоящее время главной характеристикой большинства подходов по оценке объектов недвижимости, в том числе и намеченных к передаче в концессию, является использование классического определения рыночной стоимости товара, относящегося в своей основе к сфере микроэкономики отдельных предприятий. Это можно объяснить недостаточно детальной интерпретацией различных аспектов понятия «недвижимость», определенного Гражданским кодексом РК, пробелами и противоречиями в действующей нормативной базе по землеустройству, градостроительству, бюджетному процессу и т.д. В результате чего не учитываются многие экономические аспекты.

Ширшова Т. Линия Шар – Усть-Каменогорск: первый опыт строительства// журнал «ТРАНС-ЭКСПРЕСС Казахстан» (РК), 2008, № 1, с.9-11

На год опережая планируемые сроки, 8 декабря 2007 года, на станции Екаша состоялась торжественная стыковка пути новой железнодорожной линии Шар — Усть-Каменогорск с участием министра транспорта РК С Ахметова, руководителей Восточно-Казахстанской области, строителей, представителей СМИ, местных жителей. Это событие стало знаменательным не только в отрасли, но и в республике в целом, поскольку является первым в Казахстане и в СНГ проектом, осуществленным на основе механизма государственно-частного предпринимательства.

В связи с этим нас интересовали многие вопросы, на которые любезно согласился ответить Нуржан Зарлыкович МАХАНОВ, председатель правления АО «Досжан темир жолы», являющегося компанией-концессионером. Именно этой компании довелось стать первопроходцем, освоившим новую в современных условиях жизни государства, форму государственно-частных взаимоотношений.

- Ваша компания оказалась в авангарде новой формы делового сотрудничества - на основе механизма концессии. Государственно-частное партнерство отнесено к числу приоритетных форм на современном этапе. Какой нормативной базой Ваша компания руководствуется при реализации данного проекта?

- Законодательство это тот фундамент, на основе которого можно вести речь о какой-либо деятельности. Как первопроходцы мы с этим напрямую столкнулись в самом начале работы. Идея строительства на концессионной основе обсуждалась в Казахстане давно. Но было трудно к ней подступиться. Прежде чем приступить к реализации такого масштабного проекта, была проведена огромная работа по предварительному изучению законодательной базы, экономики региона, опыта других стран, использующих схему государственно-частного партнерства. Были досконально изучены вопросы инвестиционной привлекательности проекта, технического и кадрового обеспечения.

Для того, чтобы этот механизм заработал, проведена большая юридическая работа со стороны АО «Инвестиционный фонд Казахстана», имеющего опыт в реализации различных проектов, как в нашей стране, так и за рубежом. Учитывая это, а также информированность о задачах и проблемах проекта как в технологическом, законодательном, так и в финансовом плане, несколько специалистов фонда были приглашены на работу в АО «Досжан темир жолы». Это положительно сказалось при передаче ключевых и ответственных участков опытным специалистам и позволило достичь хороших положительных результатов. К тому времени был принят закон Республики Казахстан «О концессии».

Помимо принятия закона, в результате совместной работы с представителями инвесторов, был достигнут большой успех по защите интересов облигационеров. В частности, правительством 17 августа 2007 года принято постановление № 698 «О внесении изменений в постановление правительства РК от 25 августа 2005 года № 875 «О предоставлении поручительства государства в рамках Концессионного соглашения по строительству и эксплуатации новой железнодорожной линии Шар - Усть-Каменогорск.

Финансирование строительства осуществлялось за счет акционерного капитала компании-концессионера, а также выпуска инфраструктурных облигаций, являющихся новым финансовым инструментом и предназначенным, в первую очередь, для привлечения средств пенсионных фондов. Правовой статус инфраструктурных облигаций закреплён законом «О рынке ценных бумаг»

Правовой и финансовый механизм выпуска инфраструктурных облигаций позволяет определить его как высоконадежный, эффективный инструмент инвестирования. Исполнение обязательств компании-концессионера обеспечивается поручительством со стороны государства. Соответствующий договор поручительства заключен между государством, в лице Министерства финансов РК и представителем держателей облигаций. Обеспечение исполнения государством обязательств эминента, выпускающего инфраструктурные облигации, значительно снижает риски инвесторов.

Этим постановлением правительство гарантирует поручительство на получение вознаграждения, начисленного на размещенные облигации в период обращения инфраструктурных облигаций, выпущенных в период строительства объекта на основе концессии. И это очень важно, поскольку действовавшая ранее редакция постановления не обеспечивала держателям облигаций защиту от риска возмещения вознаграждения (интереса) по инфраструктурным облигациям в случае дефолта концессионера в период эксплуатации объекта, поскольку предоставляло поручительство лишь на период строительства объекта. Теперь интересы держателей облигаций обеспечиваются на весь период обращения инфраструктурных облигаций.

Кроме того, внесенное изменение увеличивает инвестиционную привлекательность проекта и значительно улучшает гарантийные условия, защищая интересы инвесторов. Это способствует успешной реализации не только проекта линии Шар - Усть-Каменогорск, но и всех будущих концессионных проектов в республике.

Мы рады, что в качестве экспериментальной площадки внедрения системы государственно-частного партнерства АО «Инвестиционный фонд Казахстана» выбрал именно строительство железнодорожного участка Шар - Усть-Каменогорск.

- Какой структурой осуществлено строительство линии?

- Наше Акционерное общество «Досжан темир жолы» является заказчиком, а генеральным подрядчиком выступает АО «Желдорстрой» - очень мощное предприятие, имеющее солидный опыт строительства. Эта организация была генеральным подрядчиком при строительстве дороги Аксу-Конечная (Семипалатинск - Павлодар), Хромтау - Алтынсарин (новая дорога, соединяющая Северный Казахстан с Западным). Предприятие располагает собственной мощной технической базой, здесь работают опытные квалифицированные специалисты. В строительстве принимает участие более двадцати предприятий, входящих в состав АО «Желдорстрой». Это строительные и электромонтажные предприятия, занимающиеся жилищно-гражданским строительством. АО «Желдорстрой», как генподрядчик, строго контролирует работу своих субподрядных организаций.

На новой линии уложено 153 километра главного пути и более 14 километров станционных путей. Эта работа производилась силами специализированных путеукладочных предприятий. На строительных площадках работали около 70 землеройных комплексов (порядка 600 ед. техники), которые выполнили около 4 млн. м³ земляных работ. Ввиду сложного рельефа местности потребовалось проведение большого объема буровзрывных работ - не менее 1 млн. м³. Мостостроители построили четырнадцать мостов - 13 средних и один большой через реку Шар, а также три железнодорожных путепровода, уложено свыше 95 водопропускных труб.

Пользуясь возможностью, хочу выразить благодарность и поздравить с наступившим Новым годом специалистов и всех работников предприятий, которые показали хорошую работу: на строительстве искусственных сооружений - ТОО Мостоотряд № 1 (г. Алматы); на строительстве земляного полотна - ТОО «Автодор-сервис» (г. Алматы), ТОО «Желдорстрой-Шар» (г. Усть-Каменогорск), ТОО «КазКан» (г. Алматы), ТОО «СтройРем 2030» (г. Рудный), ТОО «УМР-Павлодар» (г. Павлодар); на буровзрывных работах - ТОО «Оникс» (г. Усть-

Каменогорск), ТОО «Артель Труд» (г. Семипалатинск), ТОО «Трансвзрыв-пром» (г. Усть-Каменогорск); на объектах энергетического хозяйства - ТОО «Тер&г Reclе» (г. Алматы), АО «Электромонтаж» (г. Алматы); на объектах промышленно-гражданского строительства - ТОО «Востокшахтострой» (г. Усть-Каменогорск), ТОО «Куршим курылыю» (г. Усть-Каменогорск); на строительстве снегозащитных заборов - ТОО «Бергштайн» (г. Усть-Каменогорск).

Особо хотелось бы отметить заслуги проектного института АО «Интранском». В кратчайшие сроки специалистами института разработан проект и подготовлена вся проектно-сметная документация на строительство дороги, а при необходимости оперативно и качественно вносились корректировки в отдельные проектные решения.

- Расскажите, что представляет собой линия?

- Она обеспечила выход из Восточного Казахстана в другие регионы страны по внутриреспубликанской сети. Благодаря этому исключено двойное пересечение поездами государственной границы и прохождение таможенных процедур. Одновременно сократилась дальность транспортировки и ускорилась доставка пассажиров и грузов на 12 - 14 часов. В



районе прохождения железной дороги работают крупнейшие предприятия металлургии, энергетической отрасли, строительной индустрии, которые напрямую заинтересованы в услугах перевозок.

В техническом плане новая железная дорога соответствует высоким стандартам и будет одной из самых передовых в стране как в технологическом, так и в социальном плане. Здесь внедряются самые современные достижения техники. Это относится, в первую очередь, к системе автоматической блокировки путей, выполненной на базе микропроцессорной техники, оборудованной цифровыми радиостанциями, позволяет значительно оптимизировать схему движения поездов, а также существенно повысить безопасность.

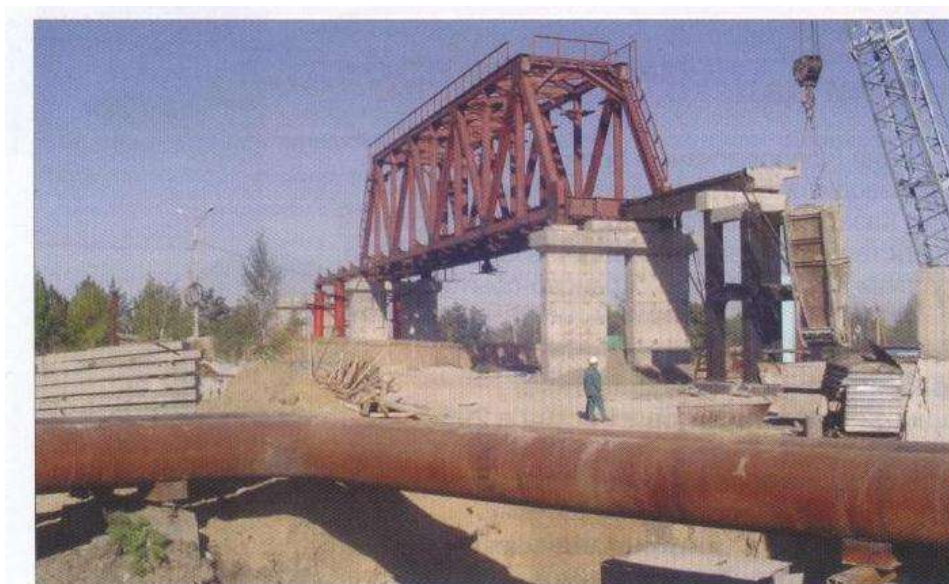
Если старая система вызывала простои поездов на отдельных пунктах, то эта позволяет пускать их «караваном». Время простоя уменьшится, а с ним и расходы грузоотправителей. Это косвенный эффект, но для грузоотправителей он очень важен. Такого в Казахстане не было никогда.

Кроме этого, на протяжении всего пути параллельно железнодорожному полотну ведется укладка линии оптоволоконной связи. Широкопрофильная многоканальная скоростная связь - приоритет для данного объекта.

Вдоль дороги построены две высоковольтные линии передач для осуществления резервного питания, что является гарантией отсутствия сбоев при подаче электроэнергии. Наряду с этим ведется строительство трех промежуточных станций и трех разъездов. На станциях и разъездах возводится комфортабельное жилье для железнодорожников, пассажирские вокзалы и прочая инфраструктура. Также будут благоустроены привокзальные площади отдельных пунктов и станций примыкания. После завершения всех строительных работ запланировано произвести рекультивацию земель, чтобы свести к минимуму экологический ущерб, возникший от строительства.

Участок новой дороги, проходящий в черте города Усть-Каменогорск, в дальнейшем будет заменен на бесстыковой путь, что исключит знакомый всем, характерный для железной дороги перестук колес. Поезд будет идти ровно и тихо.

На путепровод, проходящий по городу, планируется установить шумопоглощающие экраны. Сам путепровод прекрасно впишется в архитектурный облик города.



От поездов для окружающей среды гораздо меньше вреда, чем от автомобильных выбросов и выбросов промышленных предприятий, тем более, что через несколько лет в планах - электрификация новой линии.

- Какие работы ведутся после стыковки?

- Продолжаются работы по балластировке пути, монтажу и наладке технологического оборудования для энергоснабжения, обеспечения систем СЦБ и связи, а также ведется отделка служебных и жилых зданий. График работ рассчитан так, чтобы с начала 2008 года стала возможной организация перевозок грузов по новой линии в режиме временной эксплуатации.

Но если по договору и предварительному плану срок сдачи в эксплуатацию новой железнодорожной линии был намечен на декабрь 2008 года, а строительство идет с большим опережением, то значит, что так же с опережением строительство и будет завершено.

- Какие права получает ваша компания?

- По условиям концессионного соглашения наше акционерное общество «Досжан темир жолы» получает право:

- самостоятельно совершать любые законные действия по строительству объекта в пределах предоставленной ему Договорной территории;

- сооружать объекты производственной и социальной инфраструктуры, предусмотренные проектно-сметной документацией, необходимые для осуществления строительства и дальнейшей эксплуатации железнодорожной линии Шар-Усть-Каменогорск;

- привлекать подрядчиков для выполнения подрядных работ по строительству и эксплуатации объекта;

- в соответствии с законодательством о рынке ценных бумаг выпускать инфраструктурные облигации в целях привлечения к финансированию проекта институциональных инвесторов, в первую очередь, накопительные пенсионные фонды;

- получать займы в любой валюте в Казахстане и за его пределами для финансирования строительства объекта, если это не противоречит законодательству;

- иметь счета, как в национальной, так и в иностранной валюте, в банках Республики Казахстан и за ее пределами с целью выполнения условий настоящего соглашения для получения денежных средств, представляющих собой поступления и доходы по соглашению.

- Планирует ли компания применить опыт строительства на основе концессии в других железнодорожных проектах или иных сферах деятельности?

- За время строительства мы приобрели богатейший опыт в реализации подобных проектов. Он нам дался нелегко, но, пройдя такой путь, по сути дела, первыми, мы намерены в дальнейшем применять знания и опыт в реализации других проектов.

По такому принципу у нас в Казахстане будет возведено еще несколько новых объектов. Это высоковольтная линия передач ЛЭП 500 из Северного Казахстана в Западный, линия Коргас - Сарыозек, дорога на западе Казахстана и путь, связывающий Центральный Казахстан с портами Каспийского моря.

Во время государственного визита Президента Республики Казахстан Н.А.Назарбаева в тайскую Народную Республику в декабре 2006 года, в числе других документов Министерством транспорта и коммуникаций Республики Казахстан и Министерством железных до Китайской Народной Республики был подписан Меморандум о намерении соединить железнодорожным сообщением Казахстан и Китай через Коргас (Казахстан) и Хоргос (Китай). Главная цель проекта - строительства новой железнодорожной линии протяженностью 298,4 километра и стоимостью 93 млрд. тенге - повышение транзитного потенциала Казахстана с помощью открытия второго международного пограничного железнодорожного перехода с Китайской Народной Республикой.

Меморандум предполагает подготовку строительства инфраструктуры для соединения железных дорог Казахстана и Китая через пункты Коргас и Хоргос, параллельное завершение строительства и открытие движения на территориях двух государств. С вводом новой линии на 550 километров сократится расстояние грузовых и пассажирских перевозок из Актау и Алматы в Китай. Кроме того, с вводом в эксплуатацию участка Шалкар - Бейнеу протяженностью 470 километров расстояние от Актау до Цзинхэ сократится примерно на 700 километров.

Кто возьмется за строительство железнодорожной линии на основе концессии? Министерство транспорта и коммуникаций РК объявило тендер. Республиканская Комиссия по концессии 21 марта 2008 года победителем конкурса признала ТОО «ENRC Logistics».

Это второй отраслевой проект, который будет возведен на основе концессии в Казахстане. Первым был Шар - Усть-Каменогорск, который сейчас находится на пороге сдачи в постоянную эксплуатацию. Работа над проектом строительства линии Жетыген - Коргас внесла свою лепту в дальнейшее развитие законодательства республики по вопросам концессии. В Законе «О концессиях» речь идет только о строительстве подъездного пути, а понятие «железная дорога» отсутствует. Например, железнодорожная магистраль «Шар - Усть-Каменогорск» оформлена как подъездной путь.

Но ведь статус линии Жетыген -Коргас никак не может быть определен как подъездной путь! Это – линия международного уровня, соединяющая железнодорожным сообщением два государства. Существующее в законодательстве противоречие с участием Министерства транспорта и коммуникаций Республики Казахстан ныне успешно преодолевается.

Планируется, что уже в пер год эксплуатации объем перевозок по новой железнодорожной линии составит до 5,6 млн. тонн груза. Прогнозируемый грузооборот полной мощности проекта -15 млн. тонн в год. По проекту планируется открытие четырех промежуточных станций - Караозек, Шелек, Шарын, Жаркент и десяти разъездов.

Но это пока в планах. Несколько слов о компании-концессионере, об опыте их работы по строите железнодорожных магистралей.

- У нас уже есть опыт строительства линии Хромтау - Аптынсарино, - рассказывает председатель правления ТОО «ENRC Logistics» Ариф Кабулович Шадиев. - Входящая в нашу структуру компания «Жол Жендеуци», принимала непосредственное участие в строительстве как этой важнейшей 400-километровой линии, так и железнодорожной ветки Жем-Жаназол протяженностью 80 километров.

А.К. Шадиев рассказал, что ТОО •ENRC Logistics* входит в горно-металлургическую корпорацию ENRC, и обеспечивает транспортировку продукции данной корпорации. А это порядка 12 млн тонн только своих грузов, которые предназначены для перевозки на новом

государственном погранпереходе Коргас. То есть, имеется прямая заинтересованность в успешном строительстве линии по принципу: «Сами построили и остались здесь работать».



На сегодняшний день ТОО «ENRC Logistics» является крупной частной транспортной компанией, объединяющей несколько предприятий транспортного сектора: ТОО «Транс-система», ТОО «ТрансКом», ТОО «Универсал-Сервис», ТОО «ТрансРемВагон», ТОО «Береке 2004» и ТОО «Жол Жендеуші». В этой группе компаний работают более 3000 человек. Благодаря динамичному развитию производства, ежегодный прирост валовой выручки здесь составляет порядка 20-25 процентов!

Пользуясь преимуществом, что в группе компаний имеется компания «Жол Жендеуші» - лидер в области строительства и ремонта железных дорог в Республике Казахстан, концессионеры намерены приступить к выполнению строительно-монтажных работ уже во втором полугодии 2008 года!

В непосредственной близости от района строительства на станции Жетыген расположена путевая машинная станция, выполняющая работы по капитальному ремонту пути на действующей магистрали. Поставка путевого щебня для балластного слоя верхнего строения пути и строительства зданий и сооружений будет осуществляться с собственного щебеночного завода Жоламан, расположенного на ст. Малай-Сары.

Для выполнения специальных работ, таких как сооружение земляного полотна, монтаж электротехнического оборудования, средств СЦБ и связи, строительства искусственных сооружений планируется привлечение субподрядных организаций. По проекту на линии предполагается сооружение четырех больших мостов, в том числе, самого крупного через реку Или протяженностью 750-800 метров. Это сложная задача, поэтому для выполнения работ по данным проектам будут привлечены специализированные организации, обладающие высокой квалификацией, опытом работы, необходимой техникой.

На днях на станции Жетыген, в рабочем помещении местной путевой машинной станции - ПМС-29, состоялось выездное совещание. В нем приняли участие представители руководства компании-концессионера, АО «НК «КТЖ», ТОО «Экономтрансконсалтинг», ТОО «Транспроект-К», ТОО «Компания «Жол Жендеуші», ТОО НИИ «Развития путей сообщения». Собравшиеся руководители и специалисты единодушно попросили провести первое заседание на трассе новой линии старейшего и опытного железнодорожника, генерального директора ТОО «Экономтрансконсалтинг» Н. Исингарина, выступающего



основным консультантом по строительству новой линии. Главной темой обсуждения стали вопросы, касающиеся развития производственной базы ПМС Жетыген.

Участники совещания, прежде чем приступить к обсуждению намеченных вопросов, непосредственно осмотрели объекты базы, ознакомились с производственными показателями. ПМС-29 специализируется на обеспечении капитального, среднего и усиленно-среднего ремонта пути, сборке новой рельсошпальной решетки (РШР). Проектная мощность предприятия за год по капитальному ремонту пути составляет 40-50 километров, по среднему ремонту пути - 5-10 километров. Зашивка рельсошпальной решетки производится в зимний период, а укладка РШР - в летний путевой сезон. Работы по капитальному ремонту пути выполняются с помощью укладочного крана УК-25/18, моторных платформ МПД, ВПО-3000. Ежегодный объем работ по капитальному и среднему и усиленно-среднему ремонту путей на предприятии осуществляют 139 человек, из них на основной деятельности - 125, административно-управленческих специалистов - 14.

Участники совещания, в первую очередь, обсудили меры дальнейшего развития производственной базы ПМС Жетыген. Для этого предложили привлечь проектную организацию. Проектировщики должны подготовить свои (предложения по расширению возможностей звеносборки и строительству крытого ангара для ремонта дорожной техники.

Было решено, что руководство ТОО «Жол Жендеуш» должно распределить между путевыми машинными станциями Уштобе и Жетыген объемы выполнения капремонта пути магистральной сети по заказу АО «НК «КТЖ». Исходя из мощности двух организаций,

необходимо концентрировать объем и виды выполняемых строительных и путевых работ по новой железнодорожной линии Жетыген - Коргас силами ПМС Жетыген. Для производства маневровых работ (минуя станцию Жетыген) предусмотреть временное примыкание с выходом на новую линию со звеносборочных путей ПМС. ТОО «Жол Жендеуші» совместно с генеральным проектировщиком ТОО «Транспроект-К» должны дать свои предложения по определению источника финансирования на проектные и строительные работы по развитию базы ПМС. Что касается проекта по организации и производству работ по

строительству новой железной дороги Жетыген - Коргас, то предложенный ТОО «Жол Жендеуыл» вариант было решено взять за основу. Решено, что эта компания продолжит разработку ряда проблемных вопросов, таких, например, как: определение объема



старогодних шпал и рельсов для укладки на боковые пути станции, объемы материалов на развитие баз и другие потребности новой линии с распределением по годам, начиная с 2008 года. Предстоит установить и потребное количество пассажирских вагонов необходимых для строительства с учетом заявок энергетиков, связистов и дирекции по строительству и многих других.

Не были обойдены вниманием вопросы о подготовке первоочередной проектно-сметной документации по началу строительства различных объектов. Особое внимание уделялось в данном случае социально-бытовым новостройкам и жилья для привлекаемых на работу людей.

Также было рекомендовано подготовить для согласования с АО «НК «КТЖ» предложения по укладке железобетонных шпал с утвержденным типом креплений. Одновременно надо дать предложения по выбог. субподрядчика по отсыпке земляной»: полотна от станции Жетыген в сторону станции Караозек.

ТОО «Транспроект-К» предстоит подготовить предложения ТОО «ENRC Logistics*»: о доводах и обоснована по применению типов шпал и креплений, по процедуре утвержден ТЭО и Проекта для включения в повестку дня Межведомственной рабочей группы Министерства транспорт и коммуникаций РК.

ТОО «ENRC Logistics» по решению совещания предстоит подготовить к рассмотрению структурную схему управления строительством с юридическим разделением функции Заказчика и Генподрядчика.

Специалистам ТОО «Экономтрансконсалтинг» предстоит изучить предложения, которые будут представлены по проекту организации и производства работ по строительству не железной дороги Жетыген - Коргас и дать свои замечания и предложения.

Наметив очередные этапы предстоящей работы, участники совещания предприняли выезд на место будущей трассы. Этот самый волнующий многочасовой период выездного совещания прошел на высоком эмоциональном подъеме. Все участники совещания, сверяясь с картой, проехав десяток-другой километров по бездорожью, угадывали очертания будущей трассы. Она пройдет по правобережью Капчагайского водохранилища.

Вот как рождаются новые магистрали! На первом плане – интерес государства, определение достойных исполнителей. Далее - подготовка технико-экономического обоснования, карт местности с обозначением будущей трассы, а позже, вот на таких выездных совещаниях, определяются конкретные постановочные задачи. До начала работ остаются считанные недели. А как бы хотелось еще до наступления зимы приступить к отсыпке земляного полотна!

Кудайбергенова З.У. Метод концессионного развития транспортной отрасли Республики Казахстан – основа государственно-частного партнерства // Вестник КазАТК (РК), 2010, № 4, с.158-163

Одной из важнейших составляющих экономики любой страны является инфраструктура, в которой особую роль играет транспортный комплекс. Транспорт представляет собой не просто одну из частей хозяйственной системы, но и одно из наиболее существенных условий успешного функционирования всей экономики. Он оказывает активное воздействие на формирование территориальных пропорций социально-экономического развития, выступает важным индикатором уровня рыночной активности. Такие показатели, как грузо- и пассажирооборот транспорта, плотность путей сообщения, являются одними из основных в оценке общего социально-экономического положения различных стран.

Сущностью транспортной продукции является перемещение грузов, следовательно, и есть процесс производства услуги. Характерным признаком является то, что транспортная продукция не существует отдельно от производства, ее нельзя накапливать и складировать. Транспортная продукция не содержит сырья, в стоимости ее велика доля заработной платы (в 1,5-2 раза выше, чем в промышленности). Оборотные средства на транспорте имеют существенные различия по сравнению с промышленностью и сельским хозяйством, так как реализуется не товар в виде новой вещи, а результат его деятельности - перемещение. Кроме того, транспортная продукция пространственно невзаимозаменяемая, то есть при концентрации отраслей транспортной инфраструктуры в одном месте нельзя компенсировать их недостаток в другом [1-2].

Одним из основных факторов эффективного функционирования транспортного сектора, на наш взгляд, является введение конкурентных отношений на транспорте, способствующих принципиально новому развитию транспортного комплекса, что позволит усилить конкуренцию между грузообразующими, производственными отраслями и дать мощный импульс формированию отечественного промышленно-производственного комплекса.

Непосредственно с транспортным комплексом связана работа многих отраслей экономики: машиностроения (автомобиле -, локомотиво -, вагоно -, судо - и авиастроения), энергетики, металлургии и др. Транспортный комплекс ежегодно потребляет примерно 18% дизельного топлива, 6% электроэнергии, 10% лесоматериалов, 4% черных металлов.

Транспортный комплекс способен существенно влиять на экономический рост, расширение торговли, повышение уровня жизни населения. Эффективное функционирование транспортного комплекса способствует повышению производительности труда, сокращая время доставки грузов и проезда до места работы.

По концессионной схеме реализован самый крупный в мире транспортно-инфраструктурный проект - строительство и эксплуатация Евротуннеля (объем инвестиций - 15 млрд. долл.). В рамках партнерства государства и бизнеса посредством предоставления концессий осуществляется долгосрочная инвестиционная программа по созданию транс-европейских сетей транспорта, телекоммуникаций и энергетических инфраструктур (400 млрд. евро, инвестиций в течение 20 лет). В развивающихся странах в структуре государственно-частного партнерства концессии занимают 70% по количеству и стоимости всех проектов [3].

В настоящее время в Казахстане имеется практика широкого применения таких механизмов государственного частного партнерства, как лизинг, государственные закупки, участие государства в уставных капиталах юридических лиц наряду с частными лицами, доверительное управление объектами государственной собственности. Применение данных

механизмов, государственного частного партнерства, характеризуется четкой нормативной базой.

Для решения задач государственного - частного партнерства принят Закон Республики Казахстан «О концессиях», а также внесены соответствующие изменения в Бюджетный Кодекс Республики Казахстан в части предоставления государственных поручительств и государственной ответственности в рамках выданных поручительств. Принятие данных законов открывает возможности инвесторам участвовать в реализации программ государственно-частного партнерства в наиболее затратных и трудоемких проектах по развитию инфраструктуры Казахстана. АО «Досжан Темір Жолы» и АО «Батыс-транзит» стали первыми эмитентами инфраструктурных облигаций, выпущенных под поручительство государства [4].

Разработан Закон «О концессии», как основной механизм, направленный на внедрение передового мирового опыта государственно-частного партнерства. В Казахстане будут активно внедряться метод концессионного развития инфраструктурных проектов и строиться платные дороги на основе государственно-частного партнерства. Министерство транспорта и коммуникаций РК для этого иницирует ряд поправок в нормативно - правовую базу. Изменения позволят снять ограничение, по которому платные дороги возможны только при наличии трассы безвозмездного пользования.

Транспортная отрасль должна быть адаптирована к рыночной экономике, быть открыта для частных инвестиций. «Платные дороги в странах Европы, - говорит Министр транспорта и коммуникаций РК, - содержатся в отличном состоянии без государственных субсидий. Распространение проектов государственно-частного партнерства в Казахстане также снизит нагрузку на бюджет, но главное - сделает возможным уже в 2010 году строительство новых автотрасс Алматы - Капшагай, Алматы - Хоргос, Астана - Караганда».

В ближайшие десять лет в железнодорожную отрасль Казахстана будет инвестировано порядка 1,4 трлн. тенге. Эта сумма будет направлена на построение современной транспортной инфраструктуры в рамках реализации транспортной стратегии до 2015 года. Планируется построить 1600 км железных дорог, электрифицировать более 2 тыс. км железных дорог. При этом одним из главных условий реализации этих проектов будет привлечение частного капитала в рамках государственного частного партнерства.

В прошлом году «Национальная компания «Казакстан Темір Жолы» не смогла перевезти груз порядка 15 миллионов тонн. Железнодорожной отрасли не хватает денег и подвижного состава. Спасение - в солидных инвестициях, которые можно привлечь лишь при поэтапном повышении тарифов. В отрасль будет привлечено порядка 680 млрд. тенге, которые как раз позволят обновить подвижной состав, локомотивный парк и оздоровить порядка трех тысяч км магистральных сетей [5].

Позитивный опыт сотрудничества с Азиатским банком развития (АБР) позволит проработать наиболее эффективные формы реализации проектов в рамках закона РК «О концессии». Среди значимых крупных проектов было названо строительство автодороги Западная Европа - Западный Китай [6]. На сегодня АБР представил Казахстану 12 займов на сумму более чем \$500 млн. для реализации девяти инвестиционных проектов. Среди них наиболее крупные - в области транспорта и аграрном секторе. Потенциальными сферами взаимоотношений были названы также энергетика, финансы и торговля. Глава правительства поручил Министерству экономики и бюджетного планирования совместно с банком проработать вопросы сотрудничества в рамках применения механизма государственно-частного партнерства, а также реализации проекта по строительству автодороги Западная Европа - Западный Китай. Дополнительно, находясь в центре Евразийского континента, Казахстан обладает транзитным потенциалом - возможностью увеличения пропусков транзита

через свою инфраструктуру по пяти международным железнодорожным транспортным коридорам. Основным из них является Трансазиатский маршрут, являющийся в будущем конкурентом морскому сообщению Юго-Восточная Азия - Западная Европа.

В силу сырьевой направленности экономики Казахстана железнодорожный транспорт играет ключевую роль в транспортно-коммуникационном комплексе Республики Казахстан. Его доля в грузообороте всех видов транспорта составляет более 60%. Однако, в течение последних семи лет, перевозки другими видами транспорта росли быстрее, чем перевозки железнодорожным транспортом (рисунок 1). Несмотря на высокую долю железнодорожной отрасли в грузоперевозках, анализ использования различных видов транспорта за последние семь лет показывает, что динамичное ее развитие, начиная с 2001 года, замедлилось, и что в дальнейшем существует риск потери железнодорожным транспортом доли грузоперевозок, в особенности, в пользу автомобильного и трубопроводного транспорта. Сокращение доли грузоперевозок железнодорожным транспортом, начиная с 2001 года, указывает на необходимость повышения конкурентоспособности железнодорожных грузоперевозок Казахстана.



Помимо значения грузовых железнодорожных перевозок для роста экономики Казахстана, казахстанские железные дороги играют жизненно важную роль в обеспечении пассажирских перевозок. Региональный пассажирский транспорт и пассажирский транспорт дальнего следования необходимы для укрепления экономики Казахстана, так как они повышают географическую мобильность трудовых ресурсов.

В 2009 году железные дороги Казахстана перевезли более 13,5 миллионов пассажиров, а пассажирооборот превысил 12,4 миллиардов пассажиро-километров (рисунок 2), что значительно меньше, чем в предыдущие годы.

На рынке пассажирских перевозок Казахстана существует интермодальная (межвидовая) конкуренция между автомобильным, воздушным и железнодорожным транспортом. За последние годы заметно вырос сегмент междугородних автобусных перевозок дальнего следования. Преимуществами проезда на автобусах для пассажиров

являются более гибкое расписание, более высокая скорость следования и менее дорогая стоимость проезда, тогда как преимуществами железнодорожного транспорта являются более высокая степень безопасности, надежности и комфортабельности проезда. На настоящий момент не развита система интегрированного предложения услуг проезда пассажиров на железнодорожном и автобусном транспорте.

Казахстанское правительство инициирует крупные проекты по схеме государственно-частного партнерства (ГЧП). В Казахстане завершается строительство 150-километровой железнодорожной линии Шар - Усть-Каменогорск. Это первый концессионный инфраструктурный проект в РК, и скоро он будет готов к запуску - ожидается, что полномасштабная эксплуатация дороги начнется ближайшим летом. Рельсы уже уложены, строители перевозят по ним свои грузы, идет монтаж сопутствующей инфраструктуры. Но есть и другие инфраструктурные проекты, которые предполагается реализовать по схеме ГЧП. Их судьба пока неясна - они могут столкнуться с рядом препятствий. Это и несовершенство законодательной базы, и отсутствие единого государственного органа, отвечающего за ГЧП, а также поспешность казахстанского правительства, стремящегося получить все и сразу, а не частями и поэтапно [7].

Режим ГЧП должен сводить воедино интересы общества и бизнеса. Государство, получая финансирование для капиталоемких, долго окупаемых проектов, не утрачивает над ними контроль, а бизнес приобретает доступ к ранее закрытым сферам экономики, например, транспортной инфраструктуре и жилищно-коммунальному хозяйству (ЖКХ), и гарантии возврата инвестиций со стороны государства. Оно, в свою очередь, получает дополнительный бонус - частный капитал достается ему в комплекте с эффективными управленцами и передовыми технологиями. Именно поэтому во всем мире механизмы ГЧП используются, в основном, для развития инфраструктуры. По данным Всемирного банка, с 1990 по 2003 год в развивающихся странах и странах с переходной экономикой появилось 2700 проектов, из них около 80% - проекты в транспортной сфере.

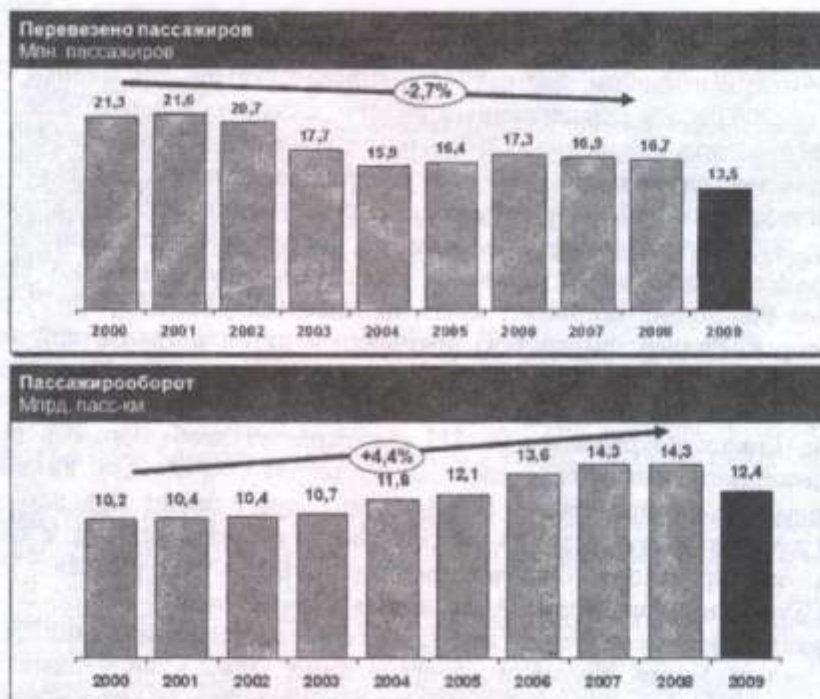


Рисунок 2 - Динамика пассажирооборота железнодорожным транспортом в Казахстане

Казахстан заинтересовался ГЧП лишь три года назад, осознав очевидное: критический износ дорожной инфраструктуры, отсутствие новых дорог и почти полный развал систем ЖКХ может бумерангом ударить по темпам роста экономики. Тот же проект Шар - Усть-Каменогорск позволил расширить сразу несколько узких мест в инфраструктуре РК. Линия соединяет крупный железнодорожный узел Рудного Алтая (Усть-Каменогорск, Риддер, Зыряновск) кратчайшим путем с транзитной магистралью «Турксиб» в районе станции Шар и обеспечивает выход Восточного Казахстана в другие регионы республики. Дальность перевозок по сравнению с существующим маршрутом через станцию Локоть сокращается на 311 км, отпадает необходимость прохождения двойного таможенного контроля и проезда по территории России 82 км. Доставка пассажиров и грузов ускоряется на 12-14 часов. Дорога имеет большое социальное значение, так как позволит увеличить объемы пассажирских перевозок и благоприятно скажется на конкурентоспособности продукции ВКО на рынках Узбекистана, Кыргызстана, Туркменистана, Ирана, Афганистана и других стран.

Источниками финансирования проекта стали акционерный капитал оператора проекта - «Досжан Темир Жолы» и облигационный заем. Акционерный капитал по проекту составил 1,3 млрд. тенге, а первый выпуск облигаций - 30 млрд. Стоимость всего проекта определена в 31,3 млрд. тенге. По окончании срока концессии в 2028 году объект будет передан в собственность государства.

Строительство линии Шар - Усть-Каменогорск позволило на практике отработать механизмы ГЧП. При этом, как выяснилось, ни государство, ни бизнес не были вполне готовы к работе на принципах партнерства. Как указывает заместитель председателя правления АО «Фонд устойчивого развития «Казына» Кайрат Айтекенов, основной проблемой стало отсутствие законодательной базы. Реализация проекта началась еще летом 2005 года, а закон РК «О концессиях» был принят лишь в 2006 году.

Еще одной проблемой стала специфика финансирования проекта Шар - Усть-Каменогорск. Так как львиная доля инвестиций (30 млрд. тенге) привлекалась путем размещения на Казахстанской фондовой бирже инфраструктурных облигаций, на первый план вышел вопрос защиты интересов держателей долговых бумаг и предоставление им определенных гарантий. Вплоть до лета 2007 года государственное поручительство по облигациям «Досжан Темир Жолы» предоставлялось только на период строительства объекта. В результате «держатели облигаций не были защищены от риска дефолта концессионера в период эксплуатации объекта, что существенно снижало привлекательность облигаций, выпущенных в рамках проекта».

В Казахстане планируется активно внедрять метод концессионного развития инфраструктурных проектов и строить платные дороги на основе государственно-частного партнерства. Министерство транспорта и коммуникаций для этого иницирует ряд поправок в нормативно - правовую базу. Изменения позволят снять ограничение, по которому платные дороги возможны только при наличии трассы безвозмездного пользования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Орешин В.П. Планирование производственной инфраструктуры: комплексный подход. М., 1986.
2. Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство. - www.opes.ru
3. «Об основных итогах реализации Программы развития рынка ценных бумаг Республики Казахстан на 2005-2007 годы»
4. Синчук Ю. Отечественная автодорожная отрасль должна стать самокупаемой - так считает Министерство транспорта и коммуникаций // Вечерние новости, 28 апреля 2008 г.

5. Премьер-министр РК и представители АБР обсудили перспективы применения механизма государственного и частного партнерства в Казахстане // Казахстан Сегодня» 8 декабря 2006 г.

6. Ташимов Т. Государственно-частное партнерство (ГЧП) в Казахстане - проекты и объекты // Эксперт. 16:23 26.02.2008.



С каждым годом национальная компания «Қазақстан темір жолы» все больше выделяет средств из собственной казны на дальнейшее развитие отрасли. Огромное железнодорожное хозяйство требует солидных затрат. Сотни миллиардов тенге нужны для выполнения намеченных задач и решения накопившихся проблем. О том, какова в данное время потребность в инвестициях и куда будут направлены финансовые потоки в ближайшие несколько лет, рассказывает начальник управления инвестиционной политики департамента экономики АО «НК «Қазақстан темір жолы» Александр КИРОВИЧ.

- Успешное развитие железнодорожного транспорта, как известно, в большей степени зависит от эффективной политики в сфере капитальных вложений. Поэтому инвестиционная деятельность национальной компании «Казахстан ТеМір жолы» направлена на разработку комплекса мероприятий по обеспечению устойчивого функционирования железнодорожного транспорта, повышение качества и безопасности предоставляемых услуг.

В минувшем году на развитие отрасли группой компаний АО «НК «КТЖ» было инвестировано порядка 100 млрд. тенге. За счет направленных в прошлом году средств удалось выполнить модернизацию и капитальный ремонт пути протяженностью 525 километров, приобрести 500 новых грузовых и 95 пассажирских вагонов, 11 локомотивов, а также модернизировать 62 локомотива. В минувшем году были продолжены мероприятия по развитию международной станции Достык и железнодорожного участка Актогай-Достык. На реализацию их было инвестировано более 1,7 млрд. тенге.

Необходимо отметить, что объемы капитальных вложений в отрасль за последние годы весьма значительны: в 2004 году объем инвестиций составлял более 60,5 млрд. тенге, в 2005 году - свыше 80 млрд. тенге, в 2006 году - порядка 80 млрд. тенге. Сделать капитальные вложения в таких объемах стало возможно вследствие привлечения заемных средств. Всего на реализацию инвестиционной программы за 2004 - 2007 годы было привлечено свыше 100 млрд. тенге заемных средств.

- А какие принимаются меры по привлечению в отрасль инвестиций?

- Чтобы привлечь частный капитал в развитие отечественной железнодорожной отрасли, впервые был использован механизм реализации проектов по принципу государственного и частного партнерства. В середине 2005 года постановлением правительства был

одобрен проект концессионного соглашения по строительству и эксплуатации новой железнодорожной линии Шар - Усть-Каменогорск протяженностью более 149 километров. 27 августа 2005 года состоялось открытие строительства данного участка. Общая стоимость проекта оценивается в 222 млн. долларов США.

В соответствии с постановлением правительства Республики Казахстан от 28 ноября 2006 года утвержден перечень объектов, предлагаемых к передаче в концессию на среднесрочный период (2007-2009 г.). В соответствии с данным документом в ближайшем будущем с применением механизма государственно-частного партнерства планируется строительство новых железных дорог: Хоргос-Сарьозек (235 км), Мангышлак-Баутино (135,1 км), Ералиево-Курык (14,4 км), электрификация дорог Макат-Кандыагаш (392 км), Алматы-Актогай (558 км), Достык-Актогай (312 км), Актогай-Моинты (521 км). Кроме того, с применением данного механизма рассматривается возможность строительства новой железной дороги Жезказган-Бейнеу (1020 км).

Недавно Министерством транспорта и коммуникаций РК был проведен конкурс на определение концессионеров по проектам строительства новых железнодорожных линий Мангышлак - Баутино и Ералиево - Курык, а также электрификации участка Макат - Кандыагаш.

- Александр Сергеевич, расскажите об основных направлениях инвестирования, какие средства предусмотрены для вложения в отрасль на ближайшую перспективу?

- Разработана долгосрочная инвестиционная программа, направленная на развитие магистральной железнодорожной сети и обновление подвижного состава. В ней предусмотрен комплекс мер по развитию нашей отрасли, а именно: модернизация и капитальный ремонт верхнего строения пути; подвижного состава; строительство, обновление и модернизация инфраструктуры железнодорожного транспорта; развитие станции Достык; улучшение безопасности движения поездов; развитие информатизации и связи.

Инвестиционная потребность компании за период 2008 - 2012 годы составляет более 1 трлн. тенге.

Основной целью развития магистральной железнодорожной сети является улучшение ее технического состояния для эффективного и безопасного выполнения перевозок. Капитальные вложения в развитие путевого хозяйства дают общесетевой эффект, связанный с улучшением оборота локомотивов и вагонов, сокращением расходов на содержание и ремонт пути и подвижного состава. В 2008-2012 годах предполагается реабилитировать железнодорожный путь за счет модернизации и обновления с использованием современной путевой техники и комплексной механизации путевых работ. Особое внимание будет уделено соблюдению технологии работ и их качеству. В ближайшие четыре года предусматривается провести реабилитацию пути протяженностью порядка 2900 километров.

В то же время, по мере роста перевозок необходимо усиление провозной и пропускной способности нашей магистрали | за счет выполнения работ, обеспечивающих повышение скоростей движения поездов, расширение действующих и открытие дополнительных отдельных пунктов (разъездов, станций), строительство вторых путей, внедрение автоблокировки и т.д. Осуществление таких мер требует соответствующих капитальных вложений в строительство дополнительных, реконструкцию и техническое перевооружение уже действующих объектов железнодорожного транспорта.

В целях обеспечения безопасности движения поездов будут проведены мероприятия по внедрению прогрессивной техники, современных диагностических средств и поддержанию в технически исправном состоянии пожарных и восстановительных поездов. В целом по направлению «Безопасность движения поездов» в 2008-2012 годы предусматриваются инвестиции на общую сумму около 27 млрд. тенге.

Особое внимание уделяется развитию станции Достык. За намеченный период на развитие станции Достык и участка Актогай-Достык планируется инвестировать средства в размере 15 млрд. тенге.

В целях снижения дефицита локомотивного парка в 2008-2012 годы будет приобретено 480 новых локомотивов. Кроме того, для поддержания в рабочем состоянии парка планируется осуществить капитальный ремонт 495-ти и модернизацию 61 локомотива.

Для покрытия дефицита вагонного парка АО «КазтемІртранс» в ближайшие пять лет будет приобретено порядка 22,6 тысяч грузовых вагонов и проведен капитальный ремонт с продлением срока службы 6 400 вагонам.

При успешной реализации предусмотренных Программой мероприятий степень износа и старения основных производственных фондов удастся снизить до 60%. Это позволит также повысить уровень технической оснащенности и развития магистральной сети, улучшить состояние объектов и технических средств, обеспечить необходимую пропускную способность магистральных участков, сократить эксплуатационные расходы на ее содержание. Модернизация пути и увеличение пропускной способности обеспечит повышение средней скорости движения поездов по приоритетным участкам на 10 %. Тем самым сократится время следования поездов, что позволит получить общепромышленный экономический эффект за счет сокращения времени оборота вагонов, локомотивов, работы локомотивных бригад, повышения производительности работы подвижного состава и т.д.

При обновлении подвижного состава ставятся несколько целей:

- удовлетворить потребности в вагонах с качественными техническими характеристиками с учетом ежегодно растущего объема перевозок грузов, пассажиров и выполнения маневровых работ;

- обеспечить безопасность движения поездов и экологическую безопасность, сохранность перевозимых грузов;

- повысить весовые нормы грузовых поездов на 500 тонн и более по всем направлениям грузопотока и участкам, за счет ввода в эксплуатацию модернизированных и/или новых локомотивов;

- сохранить в собственности АО «КазтемІртранс» инвентарный парк грузовых вагонов, структура которого будет ориентирована на обеспечение перевозок социально-значимых грузов (в том числе специальных и воинских) и снизить зависимость от необходимости привлечения вагонов других государств;

- обеспечить экономическую заинтересованность в обновлении вагонного парка частных перевозчиков.

Оценку эффективности программы в силу ее значения для развития национальной экономики следует давать не только с точки зрения соотношения финансовых выгод и вложений капитала, но и в более широком контексте - с точки зрения экономической и социальной обстановки в стране.

Реализация Инвестиционной программы позволит обеспечить планируемый рост потребности в перевозках железнодорожным транспортом, произвести техническое перевооружение отрасли, снизить зависимость наших железнодорожных перевозок от грузовых вагонов других железнодорожных администраций, повысить уровень безопасности движения поездов, поднять эффективность деятельности железнодорожного транспорта и будет способствовать росту экономики страны в целом.

Айжанов К.К., Мустафина Л.Е. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Казахстане // журнал «Транзитная экономика» (РК), 2010, № 3, с.30-33

В Послании Президента РК Н.А. Назарбаева «Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана» одним из приоритетных направлений экономики было выделено совершенствование механизма государственно-частного партнерства (ГЧП). «Мы запустили этот механизм в Казахстане, но он требует усовершенствования в соответствии с лучшей мировой практикой», - заявил Президент [1].

Как известно, ГЧП является эффективной формой привлечения средне- и долгосрочных частных инвестиций для развития инновационных проектов и различных секторов экономики, таких как энергетика, транспорт, коммуникации, здравоохранение и образование. Первый концессионный проект был реализован еще в средние века во Франции. В дальнейшем концепция ГЧП получила свое развитие на Западе в начале 90-х годов, постепенно охватив большинство стран мира. При этом каждое государство имеет свой собственный опыт и соответствующий уровень развития этого института. Такие широкомасштабные проекты, как Суэцкий канал и Транссибирская магистраль, были профинансированы и реализованы частными компаниями.

Таблица 1 Использование ГЧП проектов в странах с разным видом экономического развития [3].

Отрасль реализации проекта	Страны "Большой Семёрки"	Другие развитые страны	Страны с переходной экономикой	Развивающиеся страны
Средства размещения	51	22	1	1
Аэропорты	-	4	2	2
Мосты и тоннели	13	6	2	
Оборона	20	1	-	-
Образование	138	23	1	1
Здравоохранение	184	29	2	1
Инновационные технологии	2	2	-	-
Организация досуга	1	2	1	
Легкое наземное метро	25	19	2	1
Порты	2	2	1	-
Тюрьмы	9	4	2	2
Железные дороги	5	11	-	1
Автодороги	92	93	23	10
Социальное жилье	22	4	-	-
Уличное освещение	15	0	-	-
Коммунальное хозяйство	1	3	-	-
Использование отходов	23	7	-	1
Водоочистные сооружения	12	7	-	2
Прочее	-	2	-	-
Всего	615	241	37	22

Однако в истории немало и неудавшихся примеров реализации проектов ГЧП. Наверное, самый знаменитый - неудавшийся опыт ГЧП в проекте тоннеля под Ла Маншем, когда государство переложило все бремя финансирования на частный сектор [2].

Мировой опыт показал, что в странах с развитой экономикой и высоким уровнем дохода на душу населения, приоритетными отраслями применения ГЧП чаще всего являются: здравоохранение, образование, а также строительство и реконструкция автодорог (табл.1). Данные таблицы были получены ее автором на основе анализа случайно выбранных 915 зарубежных проектов в странах с разным экономическим развитием, реализованных с помощью концессионной формы ГЧП. В соответствии с классификацией ООН в странах «Большой семерки» (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) лидирующие позиции среди отраслей реализации ГЧП проектов занимают здравоохранение и образование. В остальных группах стран на первом месте по количеству ГЧП проектов находятся автодороги что отражает заинтересованность страны в развитии конкретной приоритетной отрасли для реализации такого рода проектов.

Стоит отметить, что создание системы платных автомобильных дорог с использованием механизмов ГЧП особенно эффективно для решения проблемы развития транспортной инфраструктуры, увеличения пропускной способности основных транспортных/ коридоров, позволяет стимулировать развитие экономики при снижении нагрузки на государственный бюджет.

В социально-экономических и географических условиях Казахстана потребность производственной инфраструктуры в инвестиционных ресурсах настолько велика, что не поддается корректным расчетам. Выработавшие нормативные сроки коммунальные сети и инженерные сооружения водо-, тепло-, газо-, электроснабжения, канализации грозят авариями и техногенными катастрофами. Разрушение и устаревание инфраструктуры означают повышенные издержки для общества, негативно отражаются на производительности труда, эффективности, ведут к снижению конкурентоспособности национальных экономик. Решение всех вышеперечисленных проблем в аспекте достижения целей высокого экономического роста требует колоссальных финансовых затрат [4].

Казахстан, являясь активным участником глобальных экономических процессов, осознает всю необходимость внедрения института ГЧП в целях повышения конкурентоспособности национальной экономики. Существуют различные формы сотрудничества в рамках ГЧП, такие как контракты на управление и содержание; контракты на эксплуатацию и содержание; контракты на проектирование, строительство, финансирование и эксплуатацию (в том числе концессии) [5].

Первыми концессионными проектами в РК стали:

- 1) строительство и эксплуатация новой железнодорожной линии «Станция Шар-Усть-Каменогорск»;
- 2) строительство межрегиональной линии электропередачи «Северный Казахстан - Актюбинская область» (договор заключен в декабре 2005 года).

7 июля 2006 года был принят Закон РК «О концессиях», определивший правовое поле для внедрения в РК механизма концессии, в рамках которого были установлены правовые основы для привлечения частного капитала в экономику на основе концессионных соглашений. Инвесторам будет предоставлено право на временное владение и пользование объектами государственной собственности, а также на строительство и возведение новых объектов, которые по своей природе могут находиться только на праве собственности у государства.

После принятия Закона РК «О концессиях» были заключены договора концессии еще по пяти проектам в транспортном и энергетическом секторах экономики.

Однако практика показала, что применение концессионных соглашений затруднено, прежде всего, недостаточной проработкой правовой базы, что не дает должного эффекта для экономики страны. Несмотря на то, что в стране имеется достаточно разветвленная система инструментов ГЧП, остается нерешенными ряд проблем, в том числе распределение рисков при инвестировании в капиталоемкие объекты (инфраструктурные, энергетические и др.).

В настоящее время уже разработана Методика оценки государственной поддержки концессионера, используемая для оценки стоимости видов государственной поддержки концессионера с целью создания условий, обеспечивающих рентабельность возведения и использования объекта концессии на период действия договора.

Несмотря на такие виды государственной поддержки концессионеров, как поручительство по инфраструктурным облигациям, пример дефолта инфраструктурных облигаций АО "Досжан темир жолы" объективно показал на несовершенство имеющейся системы, в частности недостаточное внимание было уделено системе рисков. Кроме того, сформировалось неверное представление о том, что участие государства в проектах ГЧП само по себе предохраняет от неудач. Трудности, с которыми пришлось столкнуться частному капиталу на рынках развивающихся стран, вынудили обе стороны - частный и государственный сектора хозяйства - осторожнее подходить к участию в проектах. Возникли более значительные потребности в гарантировании инвестиций государством, в повышении его ответственности, особенно перед иностранными и международными партнерами.

Таким образом, проекты, реализуемые по схемам ГЧП оказались уязвимыми перед финансовым и экономическим кризисом, что обусловлено, как наличием разнонаправленных интересов со стороны участников, высокими рисками, так и несовершенством правовой базы. Роль государства заключается в стабилизации ситуации в сфере ГЧП, снижение рисков и дальнейшее его развитие, путем принятия специальных мер бюджетно-кредитной политики и формирование новых институтов по финансированию.

ЛИТЕРАТУРА

1. Послание Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Новое десятилетие - новый экономический подъем - новые возможности Казахстана» от 29 января 2010г.
2. <http://www.ppp-center.kz/rus/ne/newssob/?cid=0&rid=79> - официальный сайт АО «Казахстанский Центр ГЧП».
3. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики//Рынок ценных бумаг. 2008. №1(352).
4. Варнавский В. Мировой кризис и рынок инфраструктурных облигаций// Мировая экономика и международные отношения. 2010. №1. С. 38.
5. Проект Концепции развития государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2009-2015 годы - <http://www.ppp-center.kz/rus/ne/newssob/?cid=0&rid=>



Ориф Шадиев, председатель правления «ENRC LOGISTICS» компании – победительницы тендера на строительство линии Коргас – Жетыген

Компания ENRC Logistics завершает работу над проектом строительства железнодорожной линии Жетыген — Коргас. В результате его реализации на границе Казахстана с Китаем появится новый пограничный переход, который, по мнению специалиста сыграет большую роль в развитии экономики Казахстана. На вопросы корреспондента журнала «ТРАНС-ЭКСПРЕСС Казакхта!» отвечает председатель правления ENRC Logistics А. Шадиев.

- Ариф Кабулович, что даст стране реализация проекта?

В первую очередь - новый погранпереход, который будет способствовать увеличению товарооборота между Казахстаном и Китаем. В 1991 году на границе с Китаем была открыта станция Достык, через которую в первый же год работы было перевезено несколько тысяч тонн грузов. В 2007 году объем перевалки груза через пограничный переход достиг 12 млн. тонн. Он мог бы быть и выше, но пропускная способность станции Достык не позволяет наращивать объемы.

Новый погранпереход на границе с Китаем может привлечь также транзитные грузы, следующие в направлении Европы из Центральной Азии - сейчас они идут в обход Казахстана по причине перегруженности станции Достык. В соответствии с прогнозами, объем перевозок через казахстанско-китайскую границу составит в 2015 году более 30 млн. тонн, в 2020-м - более 40 млн. тонн экспортно-импортных и транзитных грузов, что определяет необходимость создания второй приграничной станции с Китаем, и, соответственно, нового железнодорожного маршрута, которым станет Жетыген - Коргас.

В районе пограничного перехода Коргас по решению правительств Казахстана и Китая формируется международный центр приграничного сотрудничества. Успех его деятельности опять же во многом будет зависеть от строительства новой железнодорожной линии.

- Есть ли уверенность в том, что китайская сторона действительно обеспечит необходимый объем грузов для перевозки?

- Безусловно. У нас имеется документ, подписанный министрами транспорта двух государств - Казахстана и Китая, - где четко обозначен тот минимальный объем грузоперевозок, который будет обеспечивать китайская сторона. Плюс к этому ТОО «ENRC Logistics» входит в горно-металлургическую корпорацию ENRC и обеспечивает транспортировку ее продукции. То есть около 12 млн. тонн грузов, принадлежащих ENRC, мы однозначно будем пропускать через государственный погранпереход Коргас - Жетыген.

Конечно, на объем перевозок через новый погранпереход может повлиять возможное увеличение пропускной способности железнодорожного участка Актогай - Достык и перегрузочных мощностей терминалов станции Достык. Но это снижение не будет столь уж значительным, тем более, что проект нового международного перехода рассчитан на перспективу.

- Когда он будет построен?

- Предусмотренный срок строительства - 3 года, один год дается на времени у нас немного, и этому к выполнению строительств монтажных работ мы планируем приступить уже во втором полугодии 2008 года. Нашим преимуществом является то, что в состав ENRC Logistics входит очень мощная компания «Жол жендеуші», являющаяся сегодня лидером в области строительства и ремонта железных дорог в Казахстане. В непосредственной близости от места строительства компания имеет все необходимые производственные мощности. На станции Жетыген расположена крупная путевая машинная станция, оборудованная полным комплексом специальной техники для строительства железнодорожных путей. Поставка путевого щебня для балластного слоя верхнего строения пути и строительства зданий и сооружений будет осуществляться с собственного Жоламанского щебеночного завода, расположенного на станции Малай-Сары.

- Чем будет отличаться новая линия от уже существующих?

- Об этом говорить рано, так как работа над проектом еще ведется. Могу сказать, что новая железная дорога будет обеспечена автоматизированными средствами технологического управления (АСТУ): релейной защитой и автоматикой, диспетчерским управлением, системой учета и контроля потребления электрической энергии (АСКУЭ), высокочастотной диспетчерской связью, в устройствах СЦБ и связи планируется внедрение микропроцессорных централизаций и цифровой техники, волоконно-оптических линий связи.

При строительстве новой дороги будут использоваться передовые технологии, и, в первую очередь, заслуживает внимания то, что строительство будет осуществляться с использованием современных высокопроизводительных путевых машин, таких как выправочно-подбивочно-отделочная машина, динамический стабилизатор пути, планировщик балласта.

- Какие препятствия и трудности могут возникнуть при строительстве железной дороги Жетыген - Коргас?

- Существуют целые блоки проблем - правовых, финансово-экономических, страховых, привлечения средств и другие, которые нам придется преодолеть. В первую очередь надо отметить, что для реализации данного проекта потребуются государственная поддержка. Без нее не обойтись при решении вопросов об отводе земли, получении доступа к электроэнергии, воде и т.д. Поскольку проект международный, необходимо участие в его реализации двух сторон - Казахстана и Китая, а значит, обязательно встанет вопрос взаимодействия. Придется решать с китайскими железными дорогами вопросы по стыковке, размещению производственных мощностей, организации строительства и эксплуатации и прочее. ENRC Logistics является коммерческой организацией, и мы, работая над этим проектом, должны учесть все возможные риски и разработать меры по их снижению.

Препятствием для успешной работы могут стать, например, нехватка локомотивов и подвижного парка, отсутствие роста пропускной способности участков Жетыген - Алматы и т.д. Существуют операционные и технические риски, риск увеличения стоимости заемных средств, увеличения курса тенге к валюте кредита, в случае привлечения займов из-за границы, и прочее, вплоть до форс-мажорных обстоятельств.

Это проект международного уровня, и мы понимаем, насколько серьезна поставленная перед нами задача. Но мы готовы приложить все силы, чтобы найти наиболее эффективные и оптимальные решения.

- Будут ли привлекаться к строительству рабочие и специалисты из КНР?

- В компании «Жол жендеуші» более 2000 человек профессиональных и опытных рабочих. Поэтому мы не планируем использовать рабочую силу из КНР на основных работах, но обсуждается возможность привлечения китайских строителей при подведении

узкой колеи к перегрузочному комплексу Коргас с китайской стороны. У китайцев большой опыт строительства узкоколейных железных дорог.

- Как известно, Жетыген - Коргас будет строиться на концессионной основе. Какой тип концессии вы избрали и почему?

- Нам была предложена модель BOT (Built-Operate-Transfer) - «Строительство - управление - передача», и мы ее приняли. При этом типе концессионного соглашения концессионер осуществляет строительство и эксплуатацию (в основном - на праве собственности) в течение установленного срока, после чего объект передается государству.

Железнодорожная линия Жетыген - Коргас будет строиться на основе государственно-частного партнерства, срок концессии составляет 28 лет.

- Что, на Ваш взгляд, мешает широкому использованию концессии в железнодорожном строительстве?

- Законодательная основа для реализации концессионных проектов есть (законы «Об инвестициях», «О железнодорожном транспорте», «О концессии», Транспортная стратегия РК до 2015 г.), но она несовершенна. В Законе «О концессиях» речь идет только о строительстве подъездного пути, а понятие «железная дорога» отсутствует. Или, например, железнодорожная магистраль Шар - Усть-Каменогорск оформлена как подъездной путь. Но у линии Жетыген - Коргас другой статус, ей никак не подходит это определение. Это - железная дорога международного уровня, соединяющая два государства.

Кроме того, в действующем законодательстве отсутствует понятие услуги магистральной линии, не входящей в магистральную железнодорожную сеть. А новая линия является как раз таковой, да еще и имеет межгосударственное значение. Следовательно, необходимо внести изменения и дополнения в закон «О железнодорожном транспорте» и ряд других документов.

Есть разные противоречия и нюансы, которые благодаря Министерству транспорта и коммуникаций РК ныне успешно преодолеваются. Можно сказать, работа над проектом строительства линии Жетыген - Коргас вносит свою лепту в дальнейшее развитие законодательства республики по вопросам концессии.

Принимая во внимание, что концессионный проект - это, в первую очередь, партнерские отношения двух зависимых друг от друга сторон, обоюднo заинтересованных в положительном результате, государство должно заботиться о снижении рисков для концессионера, а концессионер, где только возможно, способствовать эффективной реализации проекта. Видится необходимым сохранение тех норм для концессионных инфраструктурных проектов, которые заложены в действующий Налоговый кодекс РК. В частности, налоговые льготы по НДС и налоговые преференции хотя бы в отношении корпоративного подоходного налога.

- Почему строительством дороги займется именно ENRC Logistics, а не какая-то другая компания?

- ТОО «ENRC Logistics» было названо победителем по результатам тендера, объявленного Министерством транспорта и коммуникаций РК, так как обладает всем необходимым потенциалом для успешной реализации проекта. У нас уже есть опыт строительства линии Хромтау - Алтынсарин, где компания «Жол жендеуші» принимала непосредственное участие, и железнодорожной ветки Жем - Жанажол протяженностью 80 километров, соединяющей магистральные железнодорожные линии с нефтеносными районами Актыубинской области. Ветка Жем - Жанажол была построена в соответствии с Меморандумом о сотрудничестве между АО «CNPC - Актобемунайгаз» и акиматом Актыубинской области. Мы в данном случае являлись и проектировщиками, и строителями.

- Нельзя ли подробнее о Вашей компании?

- Придерживаясь исторической хронологии, прежде всего необходимо рассказать о компании «МЭК «Транссистема», потому что именно с нее начался путь транспортной группы ENRC Logistics.

ТОО «МЭК «Транссистема» было основано в 1991 году как научно-внедренческое предприятие, а в 1993 году вышло на рынок транспортно-экспедиторских услуг, специализируясь на доставке грузов «от двери до двери» всеми видами транспорта. Сформировавшись как стабильная и профессиональная компания, «Транссистема» стала в 1999 году транспортным агентом всех промышленных предприятий Евразийской промышленной ассоциации (ЕПА), объединяющей такие предприятия, как АО «ТНК Казхром», АО «Алюминий Казахстана», АО «ССГПО», АО «Евроазиатская энергетическая корпорация» и другие. В 2007 году компания «МЭК Транссистема» вошла в транспортную группу ENRC Logistics.

Сейчас ENRC Logistics входит в горно-металлургическую корпорацию ENRC и является полностью интегрированной структурой, объединяющей следующие предприятия транспортного сектора: ТОО «МЭК «Транссистема» - крупнейший транспортный оператор Средней Азии, предоставляющий своим клиентам широкий спектр логистических услуг и осуществляющий транспортировку более 60 млн. тонн грузов ежегодно; ТОО «ТрансКом» - железнодорожный оператор, осуществляющий организацию перевозок грузов в собственном подвижном составе, насчитывающем более 5000 единиц; ТОО «Универсал-Сервис» - перегрузочный комплекс, находящийся на территории пограничной железнодорожной станции Достык, предназначенный для перегруза сыпучих грузов металлургической промышленности; ТОО «ТрансРемВагон» - предприятие, осуществляющее капитальный и деповской ремонт грузовых вагонов широкой колеи; ТОО «Береке 2004» - компания, оказывающая услуги по ремонту локомотивов и путевой техники; ТОО «Жол жендеуші» - предприятие, осуществляющее все виды ремонта железнодорожного пути, реконструкцию и строительство новых железнодорожных магистралей.

- Кто выступит в качестве ген- и субподрядчика на строительстве железной дороги?

Компанией-концессионером является ТОО «ENRC Logistics», а генеральным подрядчиком - ТОО «Компания «Жол жендеуці», входящая в транспортную группу ENRC Logistics. Для выполнения специальных работ, таких как сооружение земляного полотна, монтаж электротехнического оборудования, средств СЦБ и связи, строительства искусственных сооружений и мостов будут привлекаться субподрядные организации.

Например, в рамках проекта предполагается сооружение четырех больших мостов, в том числе самого крупного моста через реку Иле, протяженностью 750-800 метров. Это сложная задача, для ее выполнения будут привлечены специализированные организации, обладающие необходимой квалификацией и опытом работы. Такие компании в Казахстане есть, их производственный потенциал нам хорошо известен, они располагают всей необходимой техникой, навыками, набором грамотных специалистов.

Спасибо, желаем Вам успехов.

«Концессионные проекты транспортной отрасли Республики Казахстан» Пресс-служба Министерства транспорта и коммуникаций, <http://www.mtk.gov.kz/?mod=news&lng=rus&opt=viewnews&id=1522>, 25.09.2008, 2с.

25 сентября 2008 года в рамках VII Международного форума «ТрансЕвразия-2008» состоялась международная конференция на тему «Концессионные проекты транспортной отрасли Республики Казахстан». В ходе конференции с докладами выступили вице-министр транспорта и коммуникаций РК Дулат Кутербеков, вице-министр экономики и бюджетного планирования РК М.Кусаинов, руководители и представители международных и региональных организаций, транспортных компаний, финансовых и страховых организаций.

В ходе конференции вице-министр транспорта и коммуникаций РК Д.Кутербеков выступил с докладом на тему «Обзор инвестиционных проектов в транспортной отрасли Республики Казахстан». В своей речи вице-министр отметил: «На долю нашей страны приходится около 70% общего объема ВВП стран Центральной Азии. Ежегодный экономический рост в течение пяти последних лет составил в среднем около 10%. Доля Казахстана в совокупном объеме прямых иностранных инвестиций в экономику всего Центрально-азиатского региона составляет более 80%. Прямые иностранные инвестиции в экономику Казахстана превысили 70 млрд. долл. США.».

В своем докладе Д.Кутербеков, затронув общие предпосылки применения государственно-частного партнерства во всем мире, подробно рассказал о ходе формировании законодательной базы внедрения концессионных проектов, о проблемах внедрения данного механизма, о концессионных проектах, уже начатых и планируемых к реализации.

В последние годы с углублением процесса глобализации международных экономических связей на Евразийском континенте и ростом грузопотоков между Восточной Азией и Европой актуальной становится возрождение «Великого Шелкового Пути» – создание комплексного евразийского трансконтинентального моста.

Создание такого моста на базе реконструкции старых и строительства новых железных и автомобильных дорог позволит сократить с 40 до 10 дней время в пути и на 8-15 тыс. км путь по сравнению с транспортировкой грузов через Суэцкий канал или вокруг Африки.

Во многих странах существует острая потребность «оздоровить» существующую инфраструктуру, созданную десятки лет назад. Традиционно для решения задач реформирования общественной инфраструктуры используется механизм бюджетных ассигнований. Правительства многих стран пришли к заключению, что одних налоговых поступлений для решения инфраструктурных проблем недостаточно. Современная теория смешанной экономики для реформирования общественной инфраструктуры предлагает использовать механизм ГЧП.

Справочно:

Всего, в области транспортно-коммуникационного комплекса нами предложено **12 проектов**, в.т.ч. **10 автодорожных** (реконструкция а/д Алматы - Хоргос, реконструкция а/д Ташкент-Шымкент - гр. Жамбылской область, реконструкция а/д Алматы - Капшагай, строительство а/д БАКАД, реконструкция а/д Астана - Караганда, реконструкция а/д Бейнеу - Актау, внедрение ИТС Астана – Щучинск, реконструкция а/д Уральск-Каменка-гр. РФ (Озинки), реконструкция и строительство а/д Караганда-Балхаш-Капшагай, строительство а/д Бейнеу-Шалкар), **1 проект** в отрасли гражданской авиации (Реконструкция аэропорта г. Костанай) и **1 проект** на железнодорожном транспорте (строительство ж/д Бейнеу - Жезказган) на общую сумму свыше 1 триллиона тенге.

Строительство большой Алматинской кольцевой автомобильной дороги (БАКАД)

Протяженность – 68,5 км. Ориентировочная стоимость строительства – 74 500 млн.тенге. В настоящее время разработано технико-экономическое обоснование. В текущем году выделены средства на разработку проектно-сметной документации. Объявление конкурса на проект ожидается в октябре текущего года.

Реконструкция автодороги "Алматы-Капшагай"

Протяженность – 79 км (6 полос движения). Ориентировочная стоимость реконструкции – 50 000 млн.тенге. Прогнозируемая интенсивность движения – более 25 000 авт./сут. В настоящее время разработано ТЭО. Объявление конкурса на проект ожидается в октябре текущего года.

Реконструкция автодороги "Астана-Караганда"

Протяженность – 181 км (6 полос движения). Ориентировочная стоимость реконструкции – 82 419 млн.тенге. В настоящее время разработано ТЭО. Объявление конкурса на проект ожидается в октябре текущего года.

Реконструкция автодороги "Алматы-Хоргос"

Протяженность - 351 км (4 и 6 полос движения). Ориентировочная стоимость реконструкции – 123 360 млн.тенге. В настоящее время разработано ТЭО. Объявление конкурса на проект ожидается в октябре текущего года.

Реконструкция автодороги «Бейнеу-Актау»

Протяженность – 470 км (II тех.категории, с 2-х полосным движением). Ориентировочная стоимость реконструкции – 66 000 млн.тенге. В настоящее время разработано ТЭО. Объявление конкурса на проект ожидается в октябре текущего года. Проектно-сметная документация разработана на 300 км.

Строительство автодороги «Караганды-Балхаш-Капшагай»

Протяженность – 760 км (ориентировочно). Ориентировочная стоимость строительства – 425 000 млн.тенге. Объявление конкурса на проект ожидается в 2010 году.

Строительство автодороги «Бейнеу-Шалкар»

Протяженность – 500 км (ориентировочно) (II тех.категории, с 2-х полосным движением). Ориентировочная стоимость строительства – 75 000 млн.тенге. Предполагается разработать ТЭО в течении 2009 года,

Внедрение интеллектуально-транспортная система (ИТС) на автомагистрали Астана-Щучинск

Протяженность – 224 км (6 полос движения). Ориентировочная стоимость – 17 млрд.тенге. Прогнозируемая интенсивность движения – более 30 000 авт./сут. Предполагается на конкурсной основе определить единого оператора по содержанию дороги, внедрению и эксплуатации ИТС и сбору платежей.

В текущем году планируется ввод в эксплуатацию первого концессионного проекта в Казахстане – строительства новой железнодорожной линии *Шар – Усть-Каменогорск*.

Определены концессионеры и начата работа по реализации проектов по строительству новых железнодорожных линий *Ерალიево – Курык*, *Коргас – Жетыген* и электрификации железнодорожного участка *Макат – Кандыагаи*.

Планируется строительство новой железнодорожной линии *«Бейнеу – Жезказган»* (протяженность - 988 км, стоимость – 274 млрд. тг). Проектируемая линия образует новый широтный ход, соединяющий между собой два важнейших магистральных направления: Петропавловск – Шу и Озинки – Арысь.

Завершаются работы по разработке ТЭО по электрификации железнодорожных участков *Алматы–Актогай*, *Достык–Актогай* и *Актогай–Мойынты*.

В сфере гражданской авиации предполагается начать строительство пассажирского терминала международного аэропорта города Костанай. Реализация данного проекта позволит увеличить пропускную способность пассажирского терминала до 250 пасс./час.

Бондарь Н.Н. Опыт государственно-частного партнерства в транспортной отрасли: достижения и неудачи, 02.10.2010, компания «Бизнес-консультант» <http://trn.work.ua/articles/2135/> 4с.

В статье систематизирован мировой опыт реализации проектов государственно-частного партнерства за последние 19 лет. Сформулированы основные условия успешного использования зарубежного опыта реализации проектов ГЧП в Украине.

В последние десятилетия растет активность использования всевозможных форм партнерства государства и частного бизнеса в различных отраслях во многих странах, как экономически развитых, так и развивающихся. Особый интерес эта практика имеет место в постсоветских государствах. Это объясняется внушительными примерами успешного решения проблем не только в отраслях инфраструктуры (транспорте, жилищно-коммунальном хозяйстве, медицине, образовании и др.), но и в стратегических сферах, ранее находившихся исключительно в государственной монополии (например, военные и космические разработки). В западной практике такое взаимодействие государства и частного бизнеса получило название Public-Private Partnership (PPP) – государственно-частного партнерства.

Следует указать, что сегодня среди ученых не существует как единого понимания сущности государственно-частного партнерства, так и общепринятого определения этого понятия. Так, одни специалисты рассматривают ГЧП как форму косвенной приватизации на том основании, что опыт стран с развитой экономикой часто свидетельствует о перераспределении полномочий между государством и частным бизнесом с передачей последнему широких правомочия, связанных с владением, эксплуатацией, строительством и финансированием объектов. При этом нередки случаи последующей частичной или полной приватизации таких объектов.

Другие ученые рассматривают ГЧП как особую, полноценную форму замены приватизации государственных объектов, которая позволяет, с одной стороны – реализовать потенциал предпринимательской инициативы частного капитала, а с другой – сохранить контрольные функции государства в общественно значимых секторах экономики. При этом государство остается собственником объектов, привлекая к решению множества задач частный капитал.

Несмотря на различное видение ГЧП как в отечественной, так и зарубежной практике, все же можно выделить ряд схожих черт в понимании такого партнерства: 1) модель взаимодействия государства и частного бизнеса предполагает объединение их усилий и ресурсов (в том числе сильных сторон и преимуществ); 2) между участниками партнерства имеет место распределение рисков; 3) целью создания партнерств является реализация наиболее общественно значимых проектов; 4) взаимодействие государства и частного капитала предполагает долгосрочную основу; 5) предметом партнерства является развитие, использование и управление государственной и муниципальной собственностью. Участие частного капитала в реализации таких проектов требует закрепления партнерства как особого вида взаимодействия государства и бизнеса, что приводит к необходимости существенных институциональных изменений внутри самой системы отношений «власть (государство) – бизнес». Такие изменения предполагают расширение участия частного капитала в выполнении некоторых экономических, управленческих, а иногда и организационных функций. При этом важно обеспечить роль государства не только как

основного регулятора взаимодействий с бизнесом, но и как представителя и защитника интересов и потребностей общественности. В западной юридической практике такое участие государства в жизни общественности регулируется публичным правом. Следует указать, что в иерархии государственной власти, партнером частного капитала могут выступать не только центральные, но и региональные, местные органы власти. Таким образом, на наш взгляд, под государственно-частным партнерством можно понимать любые формы взаимодействия государства и частного капитала, предполагающие временную передачу бизнесу со стороны государства определенных полномочий по проектированию, строительству, управлению и финансированию для предоставления услуг государственного сектора на основе заключенных типовых контрактов. Преимущества такого партнерства очевидны. Опыт в Великобритании, Нидерландов, Испании, Португалии, Греции свидетельствует об экономии государственных средств от 10 до 20% при передаче объектов инфраструктуры в концессии частному капиталу [1]. Повышается качество услуг, предоставляемых обществу, а рост инвестируемого капитала в отрасли инфраструктуры приводит к повышению ее конкурентоспособности. Большое значение также имеет сохранение и рост рабочих мест, что положительно влияет на социальную стабильность в обществе.

Как свидетельствует практика, институт ГЧП может обеспечивать решение ряда важнейших задач развития стратегически важных отраслей, социально значимых объектов и отдельных регионов страны. В частности, одной из стратегически важнейших отраслей любого государства является транспорт. Несмотря на то, что большинство вопросов, связанных с развитием транспортной отрасли государства оставляют за собой, одной из основных мировых тенденций в развитии транспорта является привлечение частного капитала в различных формах: от заключения контрактов на управление действующими объектами до передачи частным компаниям полного цикла строительства и эксплуатации новых объектов транспортной инфраструктуры.

Анализ практики участия частного капитала в транспортной отрасли, проводившийся на основе базы данных Мирового банка, позволил выделить четыре типа взаимодействия государства и бизнеса. К ним относятся: 1) контракты подряда (на управление объектом и на аренду объекта); 2) концессии (восстановление, эксплуатация и передача объекта (ROT); восстановление, аренда и передача объекта (RLT); строительство, восстановление, эксплуатация, передача объекта (BROT)); 3) новые проекты (строительство, аренда и передача объекта (BLT); строительство, эксплуатация и передача объекта (BOT); строительство, владение та эксплуатация объекта (BOO); аренда объекта; частное строительство и эксплуатация объекта); 4) продажа активов (полная и частичная приватизация).

В то же время имеют место проекты, имеющие черты, характерные для нескольких типов взаимодействия государства и частного капитала, что усложняет отнесение их к одному конкретному типу. Такие проекты называют гибридными. В этом случае отнесение такого проекта к определенному типу проводилось на основе анализа рисков, которые несет частный партнер.

Исследовались проекты ГЧП в транспортной отрасли, которые были реализованы в разных регионах мира в период с 1990 по 2008 годы. Общее количество таких проектов составила 1147. Наиболее активное привлечение частного капитала в транспортную отрасль наблюдается в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. На этот регион приходится 37% всех проектов, реализованных в течение 1990-2008 годов. На втором месте – Восточная Азия и Тихоокеанский регион (доля проектов ГЧП здесь составила 30%). Схожая картина наблюдается и с распределением инвестиций в транспортную отрасль: 42% всех привлеченных в отрасль инвестиций приходится на страны Латинской Америки и 32% -

страны Восточной Азии и Тихоокеанского региона. Наименьший удельный вес проектов в транспортной отрасли наблюдается в странах Ближнего Востока и Северной Африки (3%), а также Европы и Центральной Азии (6%). Соответствующие инвестиции составили 3 и 11% от общей суммы инвестированного капитала в транспортную отрасль посредством реализации проектов ГЧП.

По типу взаимодействия государства и частного капитала наибольший удельный вес занимают концессии (55%), несколько меньше – новые проекты (их еще называют проекты «с нуля») – 34%. Продажа активов и контракты управления и аренды составляют соответственно 5 и 6%. Наиболее активно проекты ГЧП реализуются в сфере дорожного строительства (49,3% всех заключенных проектов). Несколько меньшая доля приходится на морские порты (30%). На проекты ГЧП, реализованные в аэропортах и на железнодорожном транспорте приходится соответственно 11,5% и 9,2%. Что касается инвестиций, то 49,2% были вложены в строительство дорог, доля инвестиций в сфере морских портов и железнодорожного транспорта составляет 19,8 и 18% соответственно. Самая маленькая доля инвестиций приходится на аэропорты (13%). В то же время не все проекты ГЧП были успешными. Вследствие несоответствия существующей институциональной среды, недостатков, имевших место при разработке проектов (технических ошибок, неправильного определения спроса в будущем, недооценки рисков и прочих), превышения реальной стоимости проекта над его расчетной стоимостью во время его реализации, ряд проектов был остановлен или признан таким, что потерпел неудачу.

В целом удельный вес неудачных проектов ГЧП составляет около 6% от их общего количества, а сумма связанных с ними инвестиции – 8% общей суммы капитала, инвестированного в отрасль в результате реализации проектов ГЧП. На основе проведенных МВФ исследований, факторы, определяющие успешность ГЧП, могут быть разделены на 7 групп: 1) государственные финансовые ресурсы; 2) политическая ситуация в стране; 3) конъюнктура рынка; 4) макроэкономические условия в стране; 5) правовая система и качество действующих институтов; 6) прошлый опыт государственно-частного партнерства; 7) мотивы участия частного капитала в проектах ГЧП. [3] Именно эти детерминанты, в большей или меньшей степени, и объясняют достаточно большое количество неудачных проектов, которые приходятся на развивающиеся страны (Латинская Америка и Карибский бассейн, Восточная Азия и Тихоокеанский регион). Как показывает опыт, выпуск правительствами этих стран долговых гарантий искажает структуру стимулов для частного капитала и приводит, в конечном итоге, к еще большему риску неплатежеспособности. Принятие же правительствами стран слишком больших рисков обуславливает повышение давления на налогоплательщиков. Отсутствие в некоторых странах из указанных регионов макроэкономической стабильности, приводящей к инфляции или отсутствию стабильности цен, также уменьшает шансы успешной реализации проекта ГЧП, поскольку реальные доходы оказываются существенно ниже понесенных затрат. Таким образом, изучение опыта как экономически развитых, так и развивающихся стран является полезным для разработки и обоснования собственной державной стратегии применения государственно-частного партнерства. При этом следует указать, что не существует идеального варианта такого партнерства. В каждой стране оно имеет свои отличительные черты: наиболее приемлемые для нее типы взаимодействия государства и бизнеса, отраслевую «привязанность», механизмы реализации, правовую и институциональную среду.

В то же время, для обеспечения эффективной реализации проектов ГЧП постсоветским государствам следует обратить внимание на обеспечение ряда обязательных общих условий. Необходимы являются: 1) создание единой системы управления проектами ГЧП, включающей нормативно-правовое обеспечение и соответствующую институциональную среду; 2) разработка механизмов финансирования для различных вариантов взаимодействия

государства и частного капитала, в том числе предоставления государственных гарантий, а также налоговых льгот частным инвесторам, участвующим в реализации важнейших проектов; 3) обеспечение макроэкономической стабильности и стимулирование развития рыночной среды; 4) серьезная борьба с проявлениями коррупции в органах власти; 5) перенимание государственными структурами опыта и знаний для подготовки специалистов в госструктурах для работы в области ГЧП; 6) надлежащее документальное оформление государственной собственности на объекты, передаваемые в управления частному капиталу; 7) продуманный подход при распределении рисков между участниками проекта ГЧП;

8) обеспечение серьезной государственной экспертизы документации, представляемой потенциальными частными партнерами на предмет соответствия ее реальной ситуации (с целью предупреждения мошенничества с государственными средствами либо неверной оценки спроса и ожидаемых затрат).

Литература

1. Schlitt, Rainer, 2003, «Public-private partnerships for public infrastructure projects? – Objectives and experiences in Germany and Europe». Электронный ресурс: [<http://www.eib.org/about/press/2003/2003-037-public-private-partnerships-objectives-and-experiences-in-germany-and-europe.htm>] (дата захода на сайт 11.01.2010)
2. The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. с англ. автора), 2009 http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3 (дата захода на сайт 11.01.2010)
3. The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. с англ. автора), 2009 http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3 (дата захода на сайт 11.01.2010)
4. The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. с англ. автора), 2009 http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreSector.aspx?sectorID=3 (дата захода на сайт 11.01.2010)
5. The World Bank Group. Private Participation in infrastructure Projects Database (пер. с англ. автора), 2009 (дата захода на сайт 11.01.2010)
6. Hammami, Mona, Jean-Francois Ruhashyankiko and Etienne B. Yehoue, 2006, «Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure», IMF Working Paper, WP/06/99. (Washington: International Monetary Fund)

Иванова А.А. Развитие государственно-частного партнерства в Японии // автореферат диссертации, Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, 2010, февраль, 10с.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития мировой экономики - этапе глобализации - усиливается тенденция к активизации хозяйственных отношений государства и бизнеса в направлении открытия для частного капитала сферы государственной собственности. Хозяйственное партнерство государства и бизнеса позволяет привлечь в государственный сектор дополнительные финансовые средства, ослабить остроту бюджетных проблем, объединить потенциал двух хозяйствующих субъектов – государственную собственность и частнопредпринимательские принципы хозяйствования, инвестиции, менеджмент, инновации.

В современном понимании государственно-частное партнерство представляет собой систему взаимодействия между государством и частными компаниями, банками и другими институтами в целях реализации общественно значимых проектов. Характер этого взаимодействия, методы и конкретные формы могут различаться в зависимости от национальных особенностей и зрелости рыночных отношений, однако за государством неизменно сохраняется выполнение его социально ответственных функций, а бизнес всегда остается двигателем процесса умножения общественного богатства.

Государственно-частное партнерство представляет собой относительно новую ступень в развитии отношений двух субъектов, призванную сыграть важную роль в совершенствовании рыночных структур и экономики в целом. В отличие от традиционных отношений государственно-частное партнерство создает свои модели финансирования, отношений собственности и методов управления.

В настоящее время партнерство государства и бизнеса наиболее активно осуществляется в так называемых секторах общественных услуг и, в частности, в инфраструктурных отраслях. Немалый опыт партнерского взаимодействия между государством и частным бизнесом накоплен и в отраслях производственной инфраструктуры (в энергетике, железнодорожном транспорте, автодорожном хозяйстве, портах, аэропортах, коммунальном хозяйстве), т.е. отраслях, составляющих основу жизнеобеспечения экономики и общества.

Все вышеизложенное свидетельствует о значимости исследования становления и развития института государственно-частного партнерства, призванного сыграть существенную роль в развитии современных рыночных структур и отношений.

Япония относится к числу стран, где накоплен немалый опыт использования форм и методов государственно-частного партнерства в различных отраслях производственной и социальной инфраструктуры, а также государственного регулирования в этой области.

В 90-ые годы Япония фактически пережила «потерянное десятилетие» перманентного кризиса и значительного бюджетного дефицита, что потребовало отказаться от старой модели государственного финансирования крупномасштабных проектов создания и развития приоритетных объектов в основном в инфраструктурной, социально значимой сфере, и перейти к новым формам сотрудничества с частным бизнесом, прежде всего, в форме государственно-частного партнерства.

Анализ системы государственно-частного партнерства в Японии имеет важное теоретическое и практическое значение, поскольку

- предоставляет ценный материал для теоретического осмысления тенденций развития современной мировой экономики, места и роли государства в этих процессах, организационных механизмов и методов, которые оно при этом использует;

- экономические системы Японии и России обладают рядом близких характеристик (традиционно существенная роль государственного регулирования в обеих странах, сильные «патерналистские настроения» в деловых кругах, наличие целого ряда схожих актуальных проблем, ждущих своего решения - развитие инфраструктуры, повышение эффективности использования государственной собственности, поиск оптимальных форм хозяйственного взаимодействия государства и бизнеса);

- это обусловлено практическими потребностями российско-японского делового сотрудничества, в том числе в контексте реализации Федеральной целевой программы по развитию Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 года, в рамках которой предполагается создать и реконструировать большое число объектов производственной и социальной инфраструктуры. Использование механизмов государственно-частного партнерства при реализации программы было бы полезным не только с точки зрения непосредственных результатов, но и в более широком плане – для повышения эффективности управления государственной собственностью, развития институтов рынка, частной инициативы и т.д.;

- помимо решения задач совершенствования инфраструктуры становление и развитие государственно-частного партнерства выступает и как один из факторов, способствующих демпфированию кризисных явлений в экономике. С учетом этого, зарубежный опыт, несомненно, мог бы стать хорошим примером для развития данной формы сотрудничества в нашей стране, в том числе при решении задачи стимулирования реализации проектов по модернизации российской экономики и её структуры.

Объектом исследования являются модели и конкретные формы государственно-частного партнерства в Японии, в частности, в сфере инфраструктуры, а также механизм государственного регулирования государственно-частного партнерства, включая его правовую базу, структуру и функции государственных органов, используемый ими инструментарий.

Предметом исследования являются тенденции и процессы развития государственно-частного партнерства на современном этапе глобализации, общие и специфические особенности соглашений о партнерстве, используемых в мировой практике.

Хронологические рамки исследования. Временной горизонт исследования охватывает период со второй половины 80-х гг., когда в Японии были предприняты первые (не увенчавшиеся успехом) попытки положить начало хозяйственному сотрудничеству государства и частного сектора в области инфраструктуры в форме создания предприятий «третьего сектора» (компаний с совместным государственно-частным участием в уставном капитале), до настоящего времени, когда институт государственно-частного партнерства в Японии в целом сформировался и начал функционировать. Особую важность для исследования имеет последнее десятилетие (1999-2009 гг.), когда система государственно-частного партнерства в Японии была поставлена на прочную правовую основу, стала характеризоваться разнообразием форм, активным государственным регулированием и широким набором используемых инструментов.

Цель исследования заключается в анализе функционирующих в Японии форм и отдельных проектов государственно-частного партнерства, государственного регулирования институциональных структур и механизмов для выработки рекомендаций по возможному использованию рациональных элементов японского опыта в российской теории и практике.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие основные **задачи исследования:**

- уточнить содержание понятия «государственно-частное партнерство» и выявить его основные имманентные характеристики;
- систематизировать принципы государственно-частного партнерства;
- проанализировать законодательную и нормативную базу развития государственно-частного партнерства в Японии;

- исследовать организационно-институциональные основы государственно-частного партнерства в Японии;
- проанализировать модели, формы и организационные схемы государственно-частного партнерства в Японии;
- структурировать основной инструментарий государственного регулирования государственно-частного партнерства в Японии;
- дать типологизацию основных рисков при реализации проектов государственно-частного партнерства;
- выявить особенности функционирования форм японского государственно-частного партнерства на региональном уровне;
- выработать предложения по возможному использованию рациональных элементов японского опыта в отечественной теории и хозяйственной практике и повышению эффективности российской системы государственно-частного партнерства.

- **Методологическую и теоретическую основу** исследования составили труды зарубежных ученых по проблемам теории смешанной экономики, государственного регулирования, управления государственной собственностью, государственно-частных партнерств – А.Аткинсона, Е.Леман, К.Мулкайи, Р.Лоусона, М.Портера, Д.Стиглица, Л.Стивенс, К.Харриса, П.Фишера и др., исследования ведущих российских ученых и специалистов - Л.И. Абалкина, С.Ю. Глазьева, Ю.А. Ершова, Е.Н. Жильцова, В.И. Ивантера, С.П. Кукуры, Д.С. Львова, А.Д. Некипелова, В.М. Полтеровича, Б.А. Райзберга, В.И. Россинского и др., работы российских ученых по вопросам государственно-частного партнерства - В.В.Авекова, Е.М. Алешина, В.Г. Варнавского, А.П. Вихряна, М.В. Вилисова, Н.Г.Дорониной, И.Л. Заики, А.Г. Зельднера, Ю.В. Зворыкиной, А.А. Коноплянника, В.Н. Косторниченко, Н.И.Свистунова, С.А. Смоляка, С.А. Сосны, М.А.Субботина, Л.С. Черного.

- При подготовке диссертации были изучены труды российских ученых по вопросам роли государства в экономике и взаимодействия государства и бизнеса, в том числе по японской проблематике: О.С. Виханского, Б.Н. Добровинского, В.К. Зайцева,

- Л. Леонтьевой, Б.З. Мильнера, Р.Б. Ноздревой, Я.А. Певзнера, В.Б. Рамзеса, И.Л. Тимониной.

- Достоверность экономического анализа обеспечена изучением обширного массива зарубежных материалов, включая законодательные и нормативные акты, официальные документы и материалы японских правительственных органов (канцелярии премьер-министра, министерства по вопросам административного управления, комиссии по справедливым сделкам, др.), публикации государственных и полугосударственных организаций (Комитет содействия развитию «инициативы частного финансирования»),

- Японская ассоциация содействия развитию внешней торговли - ДЖЕТРО, Банк развития Японии, др.) исследовательских центров и институтов, ассоциаций, банков, корпораций (Федерации экономических организаций, Банка дайити кангё, НИИ Нихон кэйдзай кэнкюсё, НИИ Мицубиси сого кэнкюсё, НИИ Мидзухо сого кэнкюсё, др.) монографии и статьи японских и других зарубежных ученых (Е.Ёкоямы, Ф.Нисино, Я.Сёдзи, А.Эстаче, М.Геррарда, М.Льюиса и др.), материалы периодической печати, электронные источники информации. В исследовании широко использованы материалы, информационные и аналитические издания международных экономических и финансовых организаций (Всемирного банка, Международного валютного фонда, Комиссии Евросоюза, Европейской экономической комиссии ООН, др.).

- **Научная новизна исследования.** Предлагаемая работа – первое в отечественном японоведении исследование системы хозяйственного взаимодействия государства и частного сектора в области экономической инфраструктуры в Японии на рубеже столетия. В работе классифицированы основные формы государственно-частного партнерства в Японии, выявлены их организационные, правовые и финансовые особенности.

Систематизированы важнейшие принципы государственно-частного партнерства, дана типологизация основных рисков при его использовании. Определены параметры государственного регулирования хозяйственного партнерства государства и частного сектора в различных сферах экономики Японии, структурированы и классифицированы институциональная, организационная и правовая база, а также основные формы и методы регулирования государственно-частного партнерства в Японии. Даны рекомендации относительно возможностей использования японского опыта в развитии отечественной науки и повышении хозяйственной эффективности.

Положения, выносимые на защиту

- С теоретической точки зрения, развитие государственно-частного партнерства следует рассматривать как движение государства в направлении либерализации национальной экономики, осуществляемое в форме частичной или косвенной приватизации («квази»-приватизации) государственной и муниципальной собственности и общественных услуг.

- Методологически следует различать понятия государственно-частного партнерства и частно-государственного партнерства. Сущностные отличия между этими понятиями заключаются в том, кто является ведущим субъектом, т.е. выступает инициатором сотрудничества, регламентирует взаимодействие сторон, а также является собственником хозяйственного объекта.

- К имманентным характеристикам государственно-частного партнерства относятся: его двойственная правовая природа (преследуются как социальные, так и коммерческие цели), договорная форма с четкой фиксацией прав и обязанностей сторон, принцип равенства участников партнерства, невмешательство государства в хозяйственную и административную деятельность частного оператора, общественная значимость объектов сотрудничества, рисковый характер партнерства, обязательное использование конкурсного подхода, обеспечение прозрачности коммерческих операций.

- Существующая в Японии парадигма отношений сотрудничества между государством и бизнесом, для которой характерны постоянный диалог, взаимное уважение, доверие и ориентированность на поиск взаимоприемлемых договоренностей, служит благоприятной средой для культивирования в стране форм и методов государственно-частного партнерства.

- Количественные и качественные характеристики государственно-частного партнерства в Японии имеют неуклонную тенденцию к повышению: растет число соглашений о партнерстве, увеличиваются их масштабы; государственно-частное партнерство разворачивается по все более широкому спектру областей. Соглашения о партнерстве функционируют на различных уровнях - от общегосударственного до поселкового. География соглашений достаточно широка и охватывает практически всю страну.

- В японской системе государственного регулирования государственно-частного партнерства созданы и функционируют специализированные органы различных типов: административные, координационные, консультативные. Это дает возможность, с одной стороны, обеспечивать единство и комплексность подхода к развитию государственно-частного партнерства, и, с другой - учитывать его многоаспектность, разнообразие и специфику.

- В Японии разработан комплексный механизм государственного содействия развитию государственно-частного партнерства. Его основными составляющими являются информационно-консультационное, организационное и финансовое содействие. Каждое из этих направлений играет важную мобилизующую и стимулирующую роль в деле налаживания и продвижения государственно-частного партнерства.

- В японском опыте государственного регулирования государственно-частного партнерства есть немало рациональных элементов, которые при соответствующем учете
 - национальных особенностей могут быть с успехом использованы и в российской практике.
 - совершенствования законодательной базы государственного регулирования государственно-частного партнерства, укрепления организационно-институциональной основы государственного регулирования в этой области, создания общегосударственной системы содействия развитию государственно-частного партнерства.
- **Практическая значимость исследования.** Анализ существующих в Японии форм государственно-частного партнерства, институционально-правовой и организационной основы могут быть полезны для российских организаций, занимающихся разработкой государственной политики в области государственно-частного партнерства (федеральные органы законодательной и исполнительной власти, в том числе Государственная дума РФ, Министерство экономического развития РФ, Министерство образования и науки РФ, Министерство промышленности и торговли РФ, Министерство транспорта РФ и др.). Выводы и рекомендации исследования могут быть использованы в теории и практике государственного хозяйствования России.
- Результаты проведенного исследования могут применяться соответствующими российскими организациями при выработке направлений и форм экономического сотрудничества с Японией.
-
- Материалы и выводы диссертации могут быть полезны в академических и научно-исследовательских институтах и центрах при подготовке исследований, обобщающих зарубежный опыт государственно-частного партнерства и разрабатывающих предложения для его развития в нашей стране, а также при подготовке лекционных курсов и учебных пособий по проблемам мировой экономики, хозяйственного взаимодействия государства и частного сектора, организации и регулирования государственно-частного партнерства в высших учебных заведениях и школах бизнеса России.
- **Апробация работы.**
- Основные положения диссертации нашли отражение в 4 статьях автора, опубликованных в периодических изданиях России. Из них 3 опубликованы в изданиях, рекомендованных ВАК России. Общий объем публикаций автора – 2,0 п.л.
- Отдельные результаты исследований были представлены автором в виде докладов в ходе научно-практических конференций, в том числе на международной конференции «Российско-германский диалог 2008» (Москва, МГИМО (У) МИД РФ, апрель 2008 года) и на международной конференции «Государственно-частное партнерство: новые возможности для развития.
- инфраструктуры в странах с переходной экономикой» (Москва, Центр международной торговли, октябрь 2008 года).
- Материалы диссертационного исследования использовались в практической деятельности Российско-японской межправительственной комиссии по торгово-экономическому сотрудничеству, в частности при подготовке материалов для обсуждения вопросов расширения инвестиционного взаимодействия между Россией и Японией и возможного использования в этих целях механизмов государственно-частного партнерства, в деятельности Государственной корпорации «Роснано-технологии» в контексте проводимой работы по исследованию проблем инновационного развития и государственно-частного партнерства, а также в деятельности Центра государственно-частного партнерства .

- **Структура диссертации** соответствует цели и задачам исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, проанализировано состояние разработанности данной проблемы, определены цель и задачи работы, указаны ее теоретико-методологические основы, раскрыта научная новизна и практическая значимость диссертации.

В первой главе «Теоретические основы государственно-частного партнерства» определяется содержание понятия «государственно-частное партнерство», дается характеристика принципов и форм государственно-частного партнерства, рассматриваются некоторые методологические вопросы организации государственного регулирования партнерств, предлагается авторская типологизация рисков этой формы сотрудничества.

- С конца 80-гг. в мировой экономике наблюдается существенная корректировка системы экономических отношений между государством и частным сектором. Парадигма

- преимущественно административно-властных отношений между государством и бизнесом меняется на отношения партнерства, закрепляемые соответствующими соглашениями сторон. Общий вектор изменений можно охарактеризовать как

- дальнейшую либерализацию экономики, формирование нового качества взаимодействия власти и бизнеса, расширение пространства функционирования частного капитала.

- Становление нового взаимодействия между государством и частным сектором идет, прежде всего, в инфраструктурных отраслях, где сложились и потребности, и возможности такого сотрудничества при решении социально-экономических задач. Государство уже не считает сферой своей исключительной ответственности многие виды хозяйственной деятельности, традиционно относящиеся к его ведению (производственная и социальная инфраструктура, естественные монополии) и передает функции управления объектами жизнеобеспечения частному сектору.

- Понятие государственно-частного партнерства (ГЧП) характеризуется определенным методологическим разбросом в подходах к нему и, как следствие, многообразием его дефиниций, а также различиями в понимании целей.

- Методологическая неопределенность проявляется и в смешивании, взаимозаменяемости или рассмотрении в качестве идентичных понятий «государственно-частное

- партнерство» и «частно-государственное партнерство». Это касается в одинаковой степени и научной литературы, и государственной экономической практики.

- По мнению автора, ставить знак равенства между понятиями «государственно-частное партнерство» и «частно-государственное партнерство» неправомерно с методологической точки зрения.

- В понятии «государственно-частное партнерство» первичным является государственное. Данное понятие предполагает инициирование проекта государством, привлечение государством бизнеса для решения общественно значимых задач (развитие инфраструктуры, жилищно-коммунального хозяйства и т.д.), наличие существенной социальной значимости проектов и – главное - сохранение государственной собственности на хозяйственный объект.

Понятие «частно-государственное партнерство» подразумевает, что речь идет о реализации частнопредпринимательских проектов, в рамках которых государство оказывает содействие частным компаниям в решении ряда проблем. В этом контексте к реализации проекта подключаются государственные финансовые средства. Принципиально важно, однако, что собственником хозяйственного объекта был и остается частный предприниматель, и именно поэтому применительно к такой схеме взаимодействия частного и государственного сектора правильнее, по мнению автора, использовать понятие «частно-государственное партнерство». Вне зависимости от масштабов, форм, сферы применения и прочих моментов имманентными для государственно-частного партнерства, по мнению автора, являются следующие черты:

- государственно-частное партнерство преследует как общественные (социальные), так и коммерческие цели при том понимании, что первые являются приоритетными;
 - одним из важнейших институциональных принципов государственно-частного партнерства является принцип равенства участников партнерства;
 - государственно-частное партнерство имеет договорную форму (соглашение, контракт и т.д.) с четкой фиксацией прав и обязанностей сторон;
 - реализация проектов партнерства должна быть экономически выгодна сторонам и ориентирована на достижение за счет взаимодействия сторон лучшего результата за ту же стоимость или того же результата за более низкую стоимость;
 - сотрудничество в рамках партнерства предполагает минимизацию вмешательства государства в хозяйственную и административную деятельность частного оператора, предоставление ему свободы предпринимательских действий в рамках достигнутых договоренностей;
 - сотрудничество в рамках партнерства в обязательном порядке опирается на использование конкурсного подхода. Это относится как к отбору проектов сотрудничества, так и к выбору частных партнеров государства;
 - государственно-частное партнерство носит рисковый характер, из чего вытекает необходимость четкого разделения между его участниками рисков и расходов;
 - наконец, государственно-частное партнерство функционирует таким образом, чтобы обеспечивалась прозрачность и обратная связь. Это предполагает, с одной стороны, что население имеет доступ к информации, касающейся финансово-экономического состояния и реализации партнерства, качества предоставляемых им услуг и т.д., а с другой – имеет возможность довести свое мнение до участников партнерства и организаций, контролирующих их работу.

Во **второй главе** «Государственное регулирование государственно-частного партнерства в Японии» определяются основные формы, методы и инструментарий государственного регулирования государственно-частного партнерства в Японии.

В Японии сформирована эффективная система законодательного и нормативного регулирования. Структурной особенностью данной системы является ее многоуровневый характер. Вершину законодательно-нормативной пирамиды венчает специальный Закон о содействии развитию общественных объектов за счет использования частных финансовых средств 1999 г. (далее - Закон об «инициативе частного финансирования»). Следующий этаж законодательно-нормативных актов составляют законы, регулирующие отдельные аспекты партнерства (Закон о бухгалтерском учёте (1947 г.), Закон о государственной собственности (1948 г.), Закон о строительных нормативах (1950 г.), Закон о местном самоуправлении (1947 г.), Закон о реформировании сферы общественных услуг путём внедрения конкуренции (2006 г.) и др.)

За этим уровнем следуют многочисленные нормативные акты, принятые в развитие и во исполнение упомянутых выше законов. К ним относятся в первую очередь «основные

направления», постановления правительства, приказы и распоряжения министерств и др., которые детализируют нормы закона и служат для местных органов власти и частных инвесторов ориентиром и практическим руководством к действию. Наконец, в основании пирамиды расположены законодательные акты органов местной власти Японии, санкционирующие запуск проектов и вносящие в них коррективы, отражающие специфику того или иного района, его социально-экономические потребности и т.д.

Принятый в 1999 г. Закон о частной финансовой инициативе является краеугольным камнем системы законодательного регулирования государственно-частного партнерства в Японии, регламентируя практически все основные вопросы, относящиеся к этой сфере. Нося рамочный характер, закон делегирует полномочия детального регулирования правительственным постановлениям и министерским распоряжениям, а также законодательным актам органов местной власти. Такое «распределение обязанностей» между законодательными и нормативными актами дает возможность более полно учитывать отраслевую и региональную специфику. При этом Закон предусматривает минимально необходимое государственное вмешательство в деятельность частного сектора в рамках партнерств.

в деятельность частного сектора в рамках партнерств.

Организационно-институциональная структура государственного регулирования государственно-частного партнерства в Японии представляет собой разветвленную систему органов различного типа, функционирующих на нескольких уровнях.

Среди центральных *административных* органов «головным» по вопросам государственно-частного партнерства является канцелярия премьер-министра. Этот орган призван решать вопросы кросс-секторального характера, увязывать воедино мнения и позиции различных министерств и ведомств, вырабатывать общую политику, тактику и стратегию развития партнерства в стране, формировать планы государственной работы на этом направлении. В рамках канцелярии имеются специализированные подразделения, отвечающие за отдельные направления в области государственно-частного партнерства – инициативу частного финансирования, систему уполномоченных управляющих, конкурсные торги. Эти подразделения поддерживают постоянные рабочие связи по вопросам государственно-частного партнерства как с другими министерствами и ведомствами, так и органами местной власти по всей стране. Примечательно, что кадровый состав подразделений канцелярии премьер-министра формировался как из бывших сотрудников государственных бюрократических структур (финансовый и инфраструктурный департаменты аппарата правительства), так и частных финансовых институтов.

Подразделения, курирующие вопросы государственно-частного партнерства, имеются также ещё в пятнадцати японских министерствах и ведомствах (министерстве государственных земель и транспорта, министерстве экономики, торговли и промышленности, министерстве финансов, министерстве юстиции, министерстве сельского, лесного и рыбного хозяйства, министерстве по вопросам административного управления и др.). Каждое из этих подразделений отвечает за вопросы реализации проектов государственно-частного партнерства в части, касающейся того или иного министерства или ведомства, а также ведет консультационную работу с органами местной власти в регионах.

Другая категория центральных органов государственного регулирования государственно-частного партнерства в Японии – *консультативные*. Они представлены Комитетом содействия развитию «инициативы частного финансирования», консультативным органом премьер-министра по вопросам государственно-частного партнерства. Состав комитета формируется из ученых-экспертов в различных областях. Все члены комитета назначаются лично главой кабинета министров.

В обязанности Комитета входит изучение политики в области «инициативы частного финансирования» и вынесение рекомендаций по ее совершенствованию. Комитет участвует в разработке административных руководств по реализации проектов, по разделению рисков и

др., осуществляет общее наблюдение за отбором проектов, заслушивает мнения частных операторов, вносит соответствующие рекомендации премьер-министру, способствует распространению информации о государственно-частном партнерстве.

Региональные органы государственного регулирования государственно-частного партнерства представлены различными подразделениями местных администраций. Примечательно, что в настоящее время подразделения, занимающиеся вопросами государственно-частного партнерства, созданы и функционируют во всех без исключения 47 префектуральных администрациях Японии, что является наглядным свидетельством значения, которое придается японскими органами местной власти данному направлению работы. Эти подразделения контролируют ход реализации проектов государственно-частного партнерства на территории данной префектуры, готовят информационные и справочные материалы, включая административные руководства по различным аспектам государственно-частного партнерства, поддерживают постоянную связь с центральными органами государственного управления.

Наращивает свою активность Японская ассоциация «инициативы частного финансирования», объединяющая в своих рядах свыше 700 коллективных членов, в том числе более 500 региональных администраций различного уровня (префектурального, городского, поселкового и деревенского) и более 200 организаций частного сектора. Основное поле деятельности ассоциации – работа по пропаганде государственно-частного партнерства, распространению его положительного опыта, разъяснению форм, механизмов партнерства, действующих законодательных и нормативных актов, изучению и распространению опыта зарубежных стран в этой области, сбору информации и оказанию консультационного содействия потенциальным участникам партнерских проектов..

Государственное содействие развитию государственно-частного партнерства в Японии осуществляется по нескольким направлениям, из которых важнейшими являются финансовое, административное и информационно-консультационное.

Меры государственной поддержки регламентируются Законом об «инициативе частного финансирования» и включают приобретение государством долговых обязательств операторов на срок от 5 до 30 лет, сдачу в аренду государственной административной собственности, предоставление в безвозмездное пользование государственной собственности, предоставление беспроцентных кредитов по линии государственных финансовых институтов для проектов, «имеющих особо высокую социальную значимость», финансовое содействие таким проектам в форме выпуска государством или органами местной власти ценных бумаг, содействие в приобретении земли, финансовые и налоговые льготы, смягчение мер административного регулирования.

Государство придает важное значение обеспечению консультационного содействия развитию государственно-частного партнерства в Японии, рассматривая это направление как реальное содействие частному сектору не только в плане поиска, сбора и анализа необходимой информации, но и с точки зрения экономии на издержках при подготовке и согласовании необходимых документов. Важными инструментами содействия государства стали разработанные им подробные, развернутые методические руководства по различным аспектам «инициативы частного финансирования»: руководство по процессу имплементации проектов инициативы частного финансирования (2001 г.), руководство по разделению рисков (2001 г.), руководство по соотношению цены и качества (2001 г.), руководство по заключению контрактов (2003 г.), руководство по мониторингу (2003 г.).

Хотя указанные документы носят рекомендательный характер, они выполняют важную функцию своего рода «дорожных карт», дающих разъяснения по многим конкретным процедурным вопросам государственно-частного партнерства. При этом данные документы не рассматриваются как догма: по мере накопления опыта реализации проектов, выявления тех или иных проблем, требующих особого внимания, они пересматриваются и корректируются.

В третьей главе «Основные модели и формы государственно-частного партнерства в Японии» выявляются и систематизируются формы государственно-частного партнерства в Японии.

В Японии сложилась особая модель взаимоотношений между государством и бизнесом, характерными чертами которой являются неконфронтационность, постоянный диалог, готовность учитывать позиции друг друга и выработать единую платформу для обеспечения общенациональных интересов. Такая модель взаимодействия выступает как один из важных институциональных факторов, способствующих успешному становлению государственно-частного партнерства в Японии и социально-экономическому развитию страны в целом.

Самый продолжительный за послевоенный период экономический спад 90-х гг. стал катализатором радикальных реформ, затронувших многие важнейшие сферы экономики Японии. В стремлении найти выход из дихотомии «экономическая рецессия-дефицит государственного бюджета» правительство Японии в конце 90-х гг. обратилось к зарубежному опыту. Внимание японских политиков, в частности, привлекла британская «инициатива частного финансирования» (*private finance initiative*), суть которой состояла в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных инфраструктурных объектов (автомобильные и железные дороги, школы, больницы, т.д.). При этом частный бизнес осуществляет строительство государственного объекта за счет собственных средств, а его затраты компенсируются впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации (во многих случаях инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта), либо за счет выплат из бюджета.

С конца 90-х гг. развитие государственно-частного партнерства в форме «инициативы частного финансирования» в Японии идет в целом достаточно быстрыми и стабильными темпами. Число проектов ежегодно возрастало на 30-40% и к середине 2009 г. достигло 352 (см. таб.1)

Таблица 1

Динамика роста числа проектов инициативы частного финансирования в Японии в 1999-2009 гг.

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*
3	15	43	90	137	188	255	265	304	333	352

Источник: составлено автором по «Japanese Policy and Implementation on PFI», October 2007 и данным официального сайта Канцелярии премьер-министра Японии <http://www8.cao.go.jp> (данные за 2008-2009 гг.)

*Данные приведены за 6 месяцев, по состоянию на 30 июня 2009 г.

Отраслевой охват японских проектов «инициативы частного финансирования» достаточно широк и включает автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, парки, канализационные системы, водопроводы бытового и промышленного назначения, административные здания, объекты по утилизации отходов, объекты социального обеспечения, объекты здравоохранения, автостоянки, подземные улицы и др. По срокам действия проекты партнерства весьма различны, но в целом тяготеют к диапазону 25-30 лет.

Нарастают и масштабы проектов. Если на начальной фазе преобладали малые и средние проекты, то в последние годы появляются проекты стоимостью более 100 млрд. иен (около 1 млрд. долл.), а кумулятивный объем инвестиций в проекты инициативы частного финансирования за период с 1999 по 2009 гг. в результате превысил 3 трлн. иен¹ (30 млрд. долл. США).

¹ По данным сайта **PFI Promotion Office (Japan)**. Точка доступа: <http://www8.cao.go.jp/pfi/e/6Progress.html>

На современном этапе в Японии явно преобладает относящаяся к классической концессии схема «строительство-передача-управление» (Build-Transfer-Operate или ВТО). По данным на конец 2008 г., она использовалась в 70% всех проектов, причем масштабы ее применения в 2000-е гг. возросли втрое. Широко применяется и другая разновидность классической концессии – «строительство-управление-передача» (Build-Operate-Transfer или БОТ), на которую приходилось около 15% проектов. В 8% общего числа партнерств применяется комбинированное использование обеих вышеназванных концессиональных схем. В несколько меньших масштабах использовались такие схемы, как «строительство-владение-управление» (Build-Own-Operate или ВОО) и «реконструкция-управление» (Renovate-Operate или РО) – соответственно 4% и 3%².

Таблица 2

**Использование различных видов организационных схем проектов «инициативы частного финансирования» в Японии
(1999-2008 гг.)**

Год	«строительство-передача-управление» (%)	«строительство-управление-передача» (%)	«строительство-владение-управление» (%)
1999-2000	22,2	50,0	27,8
2004	76,8	8,9	14,3
2006	84,4	3,1	12,5
2008	70	15	4

Источник: составлено автором по данным PFI Хэйсэй 18-нэндо, стр.55-57 и данным сайта **PFI Promotion Office (Japan)**.

Среди форм государственно-частного партнерства нарастающей масштабностью использования выделяется система уполномоченных управляющих («ситэй канрися»). Хотя эта система была введена в стране сравнительно недавно (в сентябре 2003 г.), к 2009 г. она получила весьма широкое распространение и является одной из самых востребованных форм государственно-частного партнерства.

Число государственных инфраструктурных объектов, на которых работают частные управляющие, быстро растет. Согласно данным обследования, проведенного крупнейшим в стране экономическим издательским концерном «Нихон кэйдзай симбунся», на начало апреля 2008 г. число объектов префектурального и городского уровня, на которых была введена система уполномоченных управляющих, составило 50,9 тыс., или практически удвоилось за 2006-08 гг.

Цель системы уполномоченных управляющих, как она была сформулирована в поправках к Закону о местном самоуправлении, состоит в том, чтобы «использовать возможности частного сектора на государственных объектах для более результативного и эффективного реагирования на становящиеся все более разнообразными потребности населения, стремиться к повышению уровня предоставляемых населению услуг и снижению затрат»³.

Хотя средняя степень охвата объектов инфраструктуры системой уполномоченных управляющих составляет 23,7%, в отдельных административных единицах распространенность этой системы достигла весьма высоких показателей. Так, в префектуре Айти в центральной Японии система уполномоченных управляющих была внедрена на 96,8% всех инфраструктурных объектов, в префектуре Мияги – на 91,5%, префектуре Хёго – 87,2%, Нагасаки – 86,5%, Канагава – 86,2%. Уровень в 70% был превышен в 11 префектурах страны,

² <http://www8.cao.go.jp/pfi/e/11facilityownership.html>

¹ Тихо: дзититайхо:-но итибу кайсэй-суру хо:рицу-но сикко:-ни цуйтэ. - Со:мусё цу:ти 17-нити 7-гацу 2003-нэн.

т.е. практически в каждой четвертой⁴.

По оценкам японских исследовательских организаций, потенциальными объектами системы уполномоченных управляющих являются 400 тыс. государственных предприятий, ежегодные затраты на управление которыми составляют 10,5 трлн. иен (100 млрд. долл. США). На этот огромный по размерам рынок можно войти без риска, с которым сопряжено, например, участие в проектах «инициативы частного финансирования». По мнению японских экспертов, есть основания полагать, что в ближайшие годы система может практически полностью охватить общественные объекты всех уровней⁵.

Не все формы государственно-частного партнерства, использовавшиеся или используемые в Японии, зарекомендовали себя как эффективные. Характерным в этом плане примером могут служить *совместные предприятия* (так называемый «третий сектор»⁶), чей акционерный капитал был сформирован совместно государственным («первый сектор») и частным («второй сектор») сектором, то есть государственно-частные совместные предприятия.

По опубликованному в июле 2007 г. данным обследования, проведенного Министерством по вопросам административного управления, 35% всех компаний третьего сектора уже на стадии текущих расчетов были убыточны. Этот показатель весьма высок по сравнению с компаниями других типов и свидетельствует о явном неблагополучии корпоративного управления⁷. Основными причинами неудач этой формы государственно-частного партнерства стали организационно-системные ошибки - недостаточная проработанность проектов, отсутствие четкого разделения ответственности между государственным и частным сектором, значительные масштабы коррупционных связей среди топ-менеджеров, мешавшие принятию жестких, но абсолютно необходимых решений, непрозрачный характер деятельности «третьего сектора».

В **заключении** работы изложены основные результаты и выводы исследования, даны рекомендации по использованию рациональных элементов японского опыта регулирования государственно-частного партнерства в российской практике. В частности, автор обращает внимание на необходимость формирования в стране качественно новой институциональной среды, в которой отношения между государством и бизнесом стали бы отношениями равных, взаимно уважающих и доверяющих друг другу партнеров. Только в такой среде принципиально возможно широкое и плодотворное развитие государственно-частного партнерства, относящееся к рискованной форме сотрудничества. Предлагаются меры по укреплению законодательной и нормативно-правовой базы, а также организационно-институциональных основ регулирования государственно-частного партнерства в России. Полезным считает автор создание общегосударственной системы информационно-консультативного содействия развитию государственно-частных партнерств, развитие широкой сети информационно-консультативных служб, разработку методологических материалов по широкому кругу вопросов государственно-частных партнерств. Наличие таких рекомендаций может быть полезным и для частных операторов проектов, и для органов местной власти.

СПИСОК ОПУБЛИКОВАННЫХ РАБОТ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

1. Иванова А.О. Государственно-частное партнерство в сфере социальной инфраструктуры: опыт Японии: статья// Российская муниципальная практика. – 2009. – № 6-7 – 0,5 п.л.

⁴ То:до:фукэн сику ситэй канрися сэйдо до:ню: тэ:са (Результаты обследования внедрения системы уполномоченных управляющих в префектурах и городах)// Никкэй гуо:кару. - 07.07.2008. - №103. С.9-10

⁵ Там же. С. 8.

⁶ Следует иметь в виду, что во многих странах данный термин имеет другое, отличное от японского, значение. Например, в Англии понятием «третий сектор» обозначаются организации, не преследующие коммерческую выгоду (non-profit organizations).

⁷ Хэйсэй 18-нэн дзигёсё кигё токэй тэса. Сомусё, июль 2007, с. 39.

2. Иванова А.О. Государственно-частное партнерство в Японии: статья// Вестник Института экономики РАН. – 2009. - № 4 – 0,6 п.л.

3. Иванова А.О. О некоторых новых формах государственно-частного партнерства в Японии: статья// Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 3 – 0,5 п.л.

4. Иванова А.О. Государственно-частное партнерство: японский вариант инициативы частного финансирования (PFI): статья// Менеджмент в России и за рубежом. – 2009. - № 6 – 0,4 п.л.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. И.Г. Тюлина Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Цветков В.А., Медков А.А. Перспективы государственно-частного партнерства при строительстве и реконструкции железнодорожной инфраструктуры // Журнал экономической теории (РФ), 2008, № 1, с. 170-182, <http://go.mail.ru/search?rch=e&drch=e&q=%E3%EE%F1%F3%E4%E0>

В статье дается определение государственно-частного партнерства, его целей и задач в развитии экономики России. Рассматриваются основные проекты в сфере строительства и реконструкции железнодорожной инфраструктуры, реализованные и планирующиеся к реализации на принципах ГЧП, в том числе и с использованием средств Инвестиционного фонда Российской Федерации. В заключении приводятся выводы о перспективах ГЧП в сфере железнодорожного транспорта, проблемах, трудностях и потенциальных рисках реализации таких проектов, даются предложения по совершенствованию организации инвестиционных процессов при строительстве новых железных дорог в стране.

1. Государственно-частное партнерство: общие подходы и положения

Государственно-частное партнерство (ГЧП) – способ взаимодействия государства и частных компаний для решения социально-экономических задач и достижения целей, интересных обеим сторонам. Принципы ГЧП применяются, прежде всего, по отношению к реализации инвестиционных проектов в капиталоемких отраслях национальной экономики, за развитие которых должно отвечать государство. Однако, суть ГЧП – гораздо шире, также как и многогранно само сотрудничество государства и бизнеса.

В мировой практике ГЧП – финансово-юридический институт с четко определенными в законодательстве и договоре обязанностями сторон и разделением рисков, т.е. сложный инвестиционный контракт. При ГЧП государство – сторона договора, инвестор, гарант успешной реализации инвестиционного проекта и получения прибыли частной компанией. Для частной компании такая полиция является привлекательной, особенно если присутствуют: четкая схема и тендерная основа выбора партнера, открытость и прозрачность финансирования и хозяйственной деятельности, прибыльность проекта, распределение рисков, наличие четкого механизма разрешения споров, установление точных пределов ответственности. Вместе с тем, взаимодействие государства и частных компаний в рамках ГЧП имеют более высокие транзакционные издержки, чем при приватизации или аренде государственного имущества. Значительные средства инициаторов проектов уходят на подготовку ТЭО, бизнес-планов, процедурные вопросы.

Юридической основой ГЧП в нашей стране являются следующие Федеральные законы: «О концессионных соглашениях», «Об особых экономических зонах» и пр. В настоящее время ускоренное развитие ГЧП связывается с появлением государственного Стабилизационного фонда. Средства выделенного в его составе Инвестиционного фонда Российской Федерации (Инвестфонда) в соответствии с законодательством можно использовать только на условиях ГЧП (ФЗ «Об инвестиционном фонде»).

1 Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда
(проект № 07-02-00046а)

2. Инвестиционный фонд – используемая часть государственного Стабилизационного фонда. В федеральном бюджете 2006 года средства для Инвестфонда были заложены в объеме 69,7

миллиарда рублей. На 2007 г. – 72,9, 2008 г – 73,2 миллиарда рублей. Деньги Инвестфонда могут быть выделены на реализацию крупных инвестиционных проектов стоимостью более 5 млрд. руб. Формы участия государства в инвестиционных проектах: софинансирование на договорных условиях, участие в уставных капиталах создаваемых юридических лиц, предоставление государственных гарантий. Минимальное участие частного инвестора – 25% от сметной суммы проекта. Размер предоставляемых государственных гарантий может составлять до 60% от объема взятых частным инвестором кредитов. Срок предоставления гарантии – не более 5 лет. Деньги из Инвестфонда выделяются на безвозмездной основе. Проекты, на которые пойдут деньги фонда, должны быть безубыточными. При выделении средств из Инвестфонда государство определяет стоимость бюджетных денег. В 2006 году она определена в размере 4%. Этот показатель заложен в методике оценки эффективности проектов. Стоимость государственных денег утверждается совместным приказом МЭРТ и Минфина.

Целями и задачами государства в ГЧП являются:

- решение проблемы износа капиталоемких элементов национальной экономики, не получавших в продолжение длительного времени, включая и период СССР, нужного объема инвестиций;
- определение потребности в строительстве новых капиталоемких сооружений, необходимых для обслуживания социально-экономической системы;
- рост социально-экономической активности в стране, в том числе в территориальном и отраслевом разрезе;
- недопущение резкого роста государственных расходов, обеспечение финансовой стабильности;
- повышение эффективности государственных расходов;
- укрепление основ рыночной экономики, снижение присутствия государства в рыночной экономике, развитие конкуренции, хотя бы формальной;
- повышение эффективности использования государственного имущества, полная или частичная приватизация оставшейся собственности государства;
- разделение с частными компаниями или полное снятие ответственности за функционирование естественно-монопольных сегментов рынка, объектов общего пользования, систем жизнеобеспечения, капиталоемких сооружений, социальной сферы;
- привлечение финансовых, технологических, управленческих и экспертных ресурсов частных компаний для решения государственных задач;
- получение финансовой выгоды в виде роста налоговых поступлений, снижения объема дотаций регионам, отраслям экономики, гражданам;
- решение стратегических задач, реализация грандиозных проектов (превращение России в транспортный мост между Европой и Азией, проведение зимней Олимпиады в Сочи), важных для политического руководства страны.

Интересами частных компаний в ГЧП могут быть:

- получение прибыли при минимальных рисках;
- привлечение дешевых (бесплатных) государственных средств в собственные бизнес-проекты;
- получение доступа к управлению и извлечению прибыли от использования естественно-монопольных объектов, систем жизнеобеспечения, капиталоемких сооружений с последующей их полной или частичной приватизацией;
- приобретение имиджа участника решения государственных проблем.

Для реализации проектов на принципах ГЧП могут создаваться государственные предприятия или предприятия с государственным участием, пропорционально вложенным

средствам, происходит слияние государственных и частных активов. Кроме того, отдельные госпредприятия могут создаваться для развития самой программы ГЧП.

2. Государственно-частное партнерство в сфере железнодорожных перевозок

Рынок железнодорожных услуг функционирует с участием государственных органов, государственных и частных компаний, а теперь и партнерских структур. В результате экономических и политических преобразований в конце прошлого века структура финансирования железнодорожного транспорта претерпела существенные изменения. До 1987 г. единственным источником финансирования железнодорожного транспорта были бюджетные средства. В переходный период осуществлялось смешанное финансирование из средств государственного бюджета, средств Министерства путей сообщения РФ (МПС) и привлеченных средств. С 1999 года финансирование железных дорог происходило в основном из средств МПС, а затем ОАО «Российские железные дороги» (ОАО «РЖД») и частных компаний. Отдельные случаи строительства железнодорожной инфраструктуры на принципах ГЧП встречались задолго до образования Инвестфонда.

Рассмотрим некоторые существующие примеры ГЧП на железнодорожном транспорте.

В 1992 г. было создано **ОАО «Золотое звено»** с целью организации в Приморском крае железнодорожного погранперехода между Россией и Китаем (Махалино – Хуньчунь) пропускной способностью 3 млн. т грузов в год. Акционерами стали ОАО «РЖД» (МПС) (13,85% акций), ООО "Бизнесинтервест" (7,38%), ОАО "Примагропромэкспорт" (1,08%), фонды имущества Приморья и Хасанского района (по 2,72%), ООО "Дальфарма" (6,92%) и физические лица, в основном железнодорожники. "Золотое звено" владеет станцией Камышовая и железнодорожной веткой от границы с Китаем до магистрали Дальневосточной железной дороги (ДВЖД, филиал ОАО «РЖД») длиной 20,3 км.

Строительство ветки "Золотого звена" было завершено к 1999 г., однако код МПС и статус пограничной передаточной станции Камышовая получила только в начале 2003 г. в результате судебных разбирательств. По сути, являясь технологической линией, ветка не играет сколь либо существенной роли в транспортной системе страны, грузопоток по "Золотому звену" ничтожен. Это происходит из-за неурегулированности прав собственности (ДВЖД несла все затраты по строительству этого участка и планировала получить ветку под свой контроль), слабости рыночной стратегии (в ОАО «РЖД» считают, что владелец участка установил слишком высокие тарифы и не занимается маркетингом), а также вследствие противодействия ОАО «РЖД». Переход может стать конкурентом еще двум железнодорожным погранпереходам между Россией и КНР: Гродеково-Суйфыньхэ (Приморский край) и Забайкальск–Маньчжурия (Читинская область).

ОАО «Акционерная компания «Железные дороги Якутии» (ОАО «ЖДЯ») является более значительным примером ГЧП в области строительства и использования железнодорожной инфраструктуры. Компания была создана в 1995 г. с целью строительства ветки Беркакит–Томмот–Якутск, которая должна соединить Якутск с БАМом. Более 90% акций ОАО изначально принадлежало Минимущество РФ и Минимущество Якутии. В 2007 г. указом Президента России 50% акций ОАО «ЖДЯ» внесены в уставный капитал ОАО «РЖД». Компания эксплуатирует линию Нерюнгри–Томмот (360 км), выполняя по ней грузовые и пассажирские перевозки. Грузопоток в 2004 г. составил 2 млн. т грузов, пассажиропоток – 19 433 пассажира. Компания является оператором подвижного состава – 11 тепловозов. Планируется начало операторской деятельности по перевозке угля с малых разрезов, лесных грузов, а также увеличение локомотивного парка в 2 - 2,5 раза,

приобретение в собственность более 2 тыс. полувагонов и 300 фитинговых платформ для перевозки контейнеров.

До 2006 г. ОАО «ЖДЯ» не имело статуса инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, и не было внесено в реестр субъектов естественных монополий на железнодорожном транспорте. Тарифы компании утверждались Региональной энергетической комиссией Республики Саха (Якутия). С изменением статуса ОАО «ЖДЯ» тарифы компании в соответствии с законодательством должны утверждаться Федеральной службой по тарифам (ФСТ). Установленные тарифы должны быть объявлены в федеральных тарифных справочниках, что является одним из условий реализации соглашения о сотрудничестве между ОАО «РЖД» и ОАО «ЖДЯ». Совместная деятельность с ОАО «РЖД» осуществляется в рамках двусторонних договоров.

В 2005 г. Федеральное агентство железнодорожного транспорта Минтранса РФ (Росжелдор), ОАО «РЖД» и администрация Якутии подписали трехсторонний инвестиционный договор о создании и вводе до 2010 г. в эксплуатацию участка Томмот-ердем протяженностью 340 км в составе железнодорожной линии Беркакит–Томмот–Якутск. Стоимостью строительства – 15 млрд руб., в том числе из федерального бюджета – 2 млрд руб., бюджета Якутии – 9 млрд руб., ОАО «РЖД» – 4 млрд руб. Полная стоимость линии Беркакит–Томмот–Якутск составляет 31,6 млрд руб. Кроме того, в рамках проекта планируется построить железнодорожный мост через реку Лену стоимостью 8 млрд руб.. Правительство Республики Саха (Якутия) ведет переговоры с крупными инвесторами, в том числе компаниями «АЛРОСА», «Сургутнефтегаз» и «Норильский никель» об участии в строительстве железнодорожной линии Беркакит – Томмот – Якутск.

ОАО "Ямальская железнодорожная компания" (ОАО «ЯЖДК») – еще один пример ГЧП на железнодорожном транспорте. Акционерное общество занимается строительством и эксплуатацией инфраструктуры общего и необщего пользования, не являющейся его собственностью. Акционерами созданной в 2003 г. компании являются администрация Ямало-Ненецкого АО, ОАО «РЖД» (45% акций), ОАО «Севтюрментранспуть», а с 2004 г. – ООО «Уренгойгазпром» (дочернее предприятие ОАО «Газпром»). Усилия компании направлены на эксплуатацию и достройку линий Коротчаево–Новый Уренгой (83 км), Новый Уренгой–Пангоды (114 км) и Новый Уренгой–Ямбург (231 км). Первый и второй участки были переданы ОАО «ЯЖДК» во временную эксплуатацию в 2004 г. Свердловской железной дорогой. В том же году компания получила в эксплуатацию линию Уренгой–Ямбург – собственность дочернего предприятия «Газпрома». Грузооборот компании в 2006 г. составил более 4 млн т., пассажирооборот – более 188 тыс. пассажиров, в том числе по маршруту Новый Уренгой – Москва.

Строительство железнодорожных участков Коротчаево – Новый Уренгой – Надым и Новый Уренгой – Ямбург было начато еще в 1980 – 1985 гг. Но в 1990 г. бюджетное финансирование было приостановлено, а с развалом СССР полностью прекращено. До 2002 г. неоднократно предпринимались безуспешные попытки закончить строительство с привлечением финансовых средств ОАО «Газпром» и МПС. Состояние технических средств на участке Коротчаево – Новый Уренгой начало ухудшаться, прекратилось движение пассажирских поездов на участке Коротчаево – Новый Уренгой – Ямбург, возникла угроза закрытия грузового движения. Все эти причины обусловили необходимость создания акционерной компании, которая бы объединила интересы собственников незавершенного строительства инфраструктуры и ее последующую эксплуатацию.

С момента своего создания компания активно занимается поддержанием и усилением существующей инфраструктуры, проектами завершения строительства начатых участков. До 2010 г. ОАО «ЯЖДК» планирует завершить строительные работы на уже имеющихся участках, а также добавить к ним линии Пангоды–Надым–Пристань, Коротчаево-Русско-

Реченское (направление на Норильск) и Надым–Салехард. Для этого компании потребуется более 5,75 млрд руб. Развитие компании зависит от решения вопроса передачи ОАО «РЖД» и «Газпромом» в уставный капитал ОАО «ЯЖДК» объектов незавершенного строительства на участках Коротчаево – Новый Уренгой – Пангоды– Надым. Наделение ОАО «ЯЖДК» правами на имущество и инфраструктуру, закрепленную за этими участками, позволит компании стать более инвестиционно привлекательной. Сотрудничество между ОАО «ЯЖДК» и ОАО «РЖД» строится по принципам корпоративного управления через департамент по управлению дочерними и зависимыми обществами ОАО «РЖД», а по работе с сетью через Свердловскую железную дорогу. Вопросы компенсации затрат по содержанию железнодорожной инфраструктуры, эксплуатируемой ОАО «ЯЖДК» при обеспечении пассажирских перевозок, решается с Федеральной пассажирской дирекцией ОАО «РЖД».

Таким образом, в настоящее время вся инфраструктура железнодорожного транспорта, составляющая единую сеть железных дорог России общего пользования, находится в собственности ОАО «Российские железные дороги», ОАО «АК «Железные дороги Якутии»,

АО «Золотое звено» и во временной эксплуатации ОАО «Ямальская железнодорожная компания». Протяженность и состояние железнодорожной инфраструктуры общего пользования становится сдерживающим фактором выбранного направления социально-экономического развития страны. По данным Министерства транспорта, около 25 разведанных крупнейших месторождений природных ресурсов не осваиваются из-за отсутствия железнодорожного транспортного обеспечения и не вовлекаются в хозяйственный оборот российской экономики. Износ основных фондов на железнодорожном транспорте составляет 58,6 %.¹

Концепция стратегии развития железнодорожного транспорта России до 2030 года предусматривает инвестиции в объеме около 13,8 трлн руб., из них ОАО «РЖД» обеспечит почти 5,3 трлн руб., из федерального бюджета требуется выделить 2,7 трлн руб., из региональных – 642 млрд руб., а остальное приходится на средства, привлекаемые на основе ГЧП. При этом роль ОАО «РЖД» выглядит двояко. С одной стороны – это акционерной общество, на 100 % принадлежащее государству, и таким образом при ГЧП оно выступает как партнер со стороны государства. С другой стороны, задача любого ОАО – максимизация прибыли в результате эффективной коммерческой деятельности, и в рыночных условиях ОАО «РЖД» ведет себя как частная компания. Развитие ГЧП в сфере железнодорожных перевозок направлено на повышение эффективности государственных расходов, привлечение частных инвестиций и средств пользователей в развитие инфраструктуры, стимулирование инвестиционной активности самих транспортных предприятий. Этому способствует сокращение естественно-монопольных сфер железнодорожных перевозок, разгосударствление и приватизация объектов железнодорожного транспорта, либерализация тарифообразования. Все проекты с использованием схем ГЧП, заложенные в подпрограмму «Экспорт транспортных услуг» Стратегии развития транспортной отрасли до 2020 г. предполагают участие соинвесторов на паритетных началах (50 на 50). Объем финансирования подпрограммы составляет 800 млрд руб

ГЧП на рынке железнодорожных услуг осуществляется по трем направлениям.

1. Долевое финансирование строительства и реконструкции железнодорожной инфраструктуры, в том числе и с использованием средств Инвестфонда.
2. Привлечение пользователей железнодорожных услуг к участию в проектах по строительству и реконструкции железнодорожных объектов.
3. Государственное стимулирование инвестиционной активности транспортных предприятий.

В статье использована информация из Интернет-издания общероссийской транспортной газеты «Гудок» (www.gudok.ru), портала «РЖД – Партнер» (www.rzd-partner.ru), официальных сайтов Министерства транспорта РФ (www.mintrans.ru), ОАО «РЖД» (www.rzd.ru) и др. открытых источников.

В рамках первого направления с учетом «Основных направлений стратегии развития железнодорожного транспорта на период до 2030 г.», одобренных на заседании правительства РФ 6 сентября 2007 г., предполагается строительство 22,3 тыс километров новых железнодорожных линий и модернизацию существующих путей. При этом, все проекты строительства и модернизации железнодорожных линий, исходя из ожидаемого эффекта, разделены на 6 категорий.

Категория I: стратегические линии (ориентировочная протяженность – 6079 км), предназначенные для обеспечения перевозок грузов в обход железнодорожных участков, находящихся на территории других государств, обеспечения безопасности и территориальной целостности страны, освоения малообжитых территорий и интеграции их в общероссийскую экономику.

Категория II: социально-значимые линии (ориентировочная протяженность – 2032 км), предназначенные для создания устойчивых круглогодичных транспортных связей с крупными населенными пунктами.

Категория III: грузообразующие линии (ориентировочная протяженность – 5120 км), предназначенные для обеспечения транспортной доступности и вывоза сырья из районов новых месторождений.

Категория IV: технологические линии (ориентировочная протяженность – 6674 км), предназначенные для разгрузки лимитирующих участков основных магистралей, беспрепятственного следования грузов в крупные речные и морские порты и на пограничные переходы, выноса грузовых перевозок за пределы городов.

Категория V: высокоскоростные линии (ориентировочная протяженность – 2399 км), предназначенные для перевозки пассажиров в высококомфортабельных поездах со скоростью следования до 350 км/ч, повышения имиджа российских железных дорог на отечественном и международном рынке транспортных услуг.

Категория VI: действующие линии, требующие модернизации и повышения провозных способностей для обеспечения роста объемов перевозок.

Применение механизма ГЧП предполагается при строительстве грузообразующих, технологических, высокоскоростных линий и модернизации существующих линий в целях повышения их провозных способностей. В соответствии с планами правительства, ГЧП должно стать способом организации строительства капиталоемких новых железнодорожных линий, имеющих окупаемость 10-15 лет¹.

3. Основные проекты строительства и модернизации железнодорожной инфраструктуры на принципах ГЧП с использованием средств Инвестиционного фонда РФ

3.1 Грузообразующие и технологические линии

Транспортный проект «Урал промышленный – Урал полярный» предусматривает строительство нескольких железнодорожных линий и направлен на то, чтобы сократить затраты на транспортировку углеводородов и развить добычу рудных полезных ископаемых в Югре и на Ямале. В ходе его реализации будет сформирована система подпитывающих (капиллярных) линий, которые соединят новые промышленные зоны с магистральными железными дорогами. Строительство линий Новый Уренгой–Надым и Новый Уренгой–Ямбург предполагает привлечение инвестиций компаний «Газпром», «ЛУКойл», «НОВАТЭК», «ТНК-БиПи» и др.

Особенно привлекательным выглядит строительство железнодорожных путей к месторождениям полезных ископаемых, которое позволяет сырьевым компаниям эффективнее выстраивать логистические схемы, отказаться от использования других видов транспорта, т.к. железная дорога осуществляет перевозки по графику и относительно безопасно. Наиболее выгодно строительство небольших участков железнодорожных линий, сокращающих доставку сырья на экспорт.

Надым–Салехард–Лабытнанги (400 км), который свяжет по кратчайшему расстоянию транспортную сеть Зауралья с промышленными центрами европейской части страны, обеспечит снижение расходов на перевозку продукции нефтегазовых предприятий округа, в первую очередь газового конденсата. Линия Полуночное–Лабытнанги (по восточному склону Уральского хребта), необходима для транспортного обеспечения новой сырьевой базы для южноуральских металлургических комбинатов и электростанций, работа которых в настоящее время зависит от поставок сырья с запада европейской части страны и из Казахстана.

Строительства железной дороги (Полуночное–Обская) протяженностью 830 км должно обеспечить доступ к месторождениям Заполярного Урала. Стоимость дороги около 90 млрд. руб., из Инвестфонда запрашиваются 45 млрд. руб. Строительство должно быть закончено в 2011 г. Для реализации проекта создано ОАО «Корпорация Урал Промышленный – Урал Полярный», разработавшая документацию. Стратегия развития транспортной инфраструктуры на Ямале разработана на 2006 – 2020 гг. Промышленные предприятия готовы сотрудничать с ОАО «ЯЖДК». При этом роль ОАО «РЖД» окончательно не определена.

3.2 Грузообразующие линии

Строительство железной дороги Кызыл–Курагино. Линия свяжет Республику Туву с железнодорожной сетью России, позволит освоить Элегестское месторождения коксующихся углей высокого качества и снизить уровень дотационности региона. Акционеры (доляшки): государство – 70%, и Объединенная промышленная корпорация (ОПК) (входит в группу Межпромбанка) – 30 %. Протяженность 505 км. Первоначально из общего объема средств в 74,63 млрд. руб., ОПК планировал вложить 22 млрд. руб., а из средств Инвестфонда привлечь 52,2 млрд. руб. В дальнейшем ОПК согласилась увеличить свою долю финансирования до 50%, дополнительно вложив 37 млрд. руб. а также профинансировать строительство подъездных путей к железнодорожной ветке в размере 24 млрд. руб. Возможное участие в проекте ОАО «Норильский никель» обусловлено решением вопроса о прокладке железной дороги к принадлежащим компании Ак-Сугском и Кызыл-Чадырском медно-молибденовым месторождениям.

Дорога проектируется как однопутная, с тепловозной тягой. Грузооборот: около 15 млн. тонн в год, из них 12 млн. т. угля. Срок окупаемости железной дороги – 13 лет, внутренняя норма прибыли для государства оценивается в 8,9%, для частного инвестора – в 15%. Проект строительства железной дороги получил одобрение Правительства РФ 22 марта 2007 года.

ОАО «РЖД» готово выступить оператором перевозок на линии Кызыл–Курагино. Дорога Кызыл–Курагино может быть передана на баланс ОАО «РЖД». При этом возможно применение специальных договорных тарифов для ОПК, которое будет платить за перевозку угля не только по Прейскуранту 10-01, а по специальному инвестиционному тарифу, если он будет разработан. Не исключен вариант создания управляющей компании. Власти Тувы хотели бы видеть первую железную дорогу республики не сырьевой веткой, подъездным путем к месторождениям угля, а транзитной магистралью в Монголию и Китай. Такое желание противоречит интересам ОАО «РЖД», т.к. сокращает транспортную работу компании при перевозке грузов в Китай. Разработка тувинских месторождений угля

конкурирует с другим проектом, предполагающим строительство железной дороги – освоением Эльгинского угольного месторождения в Якутии.

Строительство железной дороги Нарын– Лугокан в Читинской области протяженностью 375 км. Используя эту линию, инициатор проекта – ОАО "Норильский никель" планирует начать освоение минерально-сырьевых ресурсов юго-востока Забайкалья: пяти полиметаллических месторождений в Читинской области: Быстринского, Лугоканского, Култуминского, Солонеченского и Бугдаинского. Стоимость проекта – 167 млрд руб. Из Инвестфонда планируется получить 40 млрд. руб. Срок реализации: 2008-2013 гг. Параметры проекта могут быть пересмотрены. Участие ОАО «РЖД» в строительстве дороги не предусмотрено. После реализации проекта ОАО «РЖД», возможно, проведет модернизацию инфраструктуры участка Харанор-Приаргунск Забайкальской дороги, к которому будет примыкать новая ветка. Однако это может быть сделано только после того, как ОАО «РЖД» получит все расчеты грузопотоков по проектируемой магистрали. ОАО «РЖД» готово осуществлять эксплуатационную деятельность на построенном участке.

Строительство железной дороги Могзон–Озерная (Республика Бурятия)–Хиагда–Новый Уоян (Республика Бурятия) протяженностью 341 км. с целью транспортировки полиметаллов и урана, залежи которых обнаружены в районе строительства дороги, соединения БАМа и Транссиба, вовлечения в хозяйственный оборот территории восточной Бурятии, развития Бурятии как особой туристическо-рекреационной зоны, увеличения пропускной способности БАМа на китайском направлении. Инициаторами являются Корпорация «Металлы Восточной Сибири» (входит в финансовую группу «Метрополь») и компания «ТВЭЛ». Группа «Метрополь» готова инвестировать в строительство 165 км железной дороги от станции Могзон на Транссибе до месторождения «Озерное» до 25% необходимых средств. Объем финансирования 5 – 7 млрд. руб. В дальнейшем ветку планируют довести до Нового Уояна на БАМе, чтобы вывозить металлы и урановую руду по двум магистралям. ОАО «РЖД» не участвует в строительстве дороги, но заинтересовано в соединении Транссиба и БАМа.

Строительство спрямляющей двухпутной электрифицированной линии Петяярви – Каменногорск протяженностью 64 км с целью выноса грузового движения на параллельный ход из-за организации скоростного пассажирского движения на существующей линии Санкт-Петербург–Выборг–Бусловская–Хельсинки. Стоимость проекта составляет 59,8 млрд руб. ОАО «РЖД», финансируя проект из собственных средств, не сможет добиться его окупаемости в приемлемые сроки. Однако если государство из Инвестиционного фонда 21 млрд руб. (35%), то срок окупаемости составит 10 лет.

Строительство железнодорожной линии Ильинск–Углегорск на о. Сахалин протяженностью 143 км с целью обеспечения перевозок угля с крупных месторождений в Углегорске на Сахалинскую железную дорогу, налаживание транспортного сообщения Углегорского района с другими районами Сахалина. Предполагаемый грузооборот: 3 – 4 млн. т. угля.

Строительство транспортной инфраструктуры (железная дорога и два трубопровода) для нефтеперерабатывающего и нефтехимического комплекса в Нижнекамске (Татарстан). Участники: Инвестфонд (более 12 %), государственные компании «Транснефть», «Транснефтепродукт», ОАО «РЖД». На строительство соединительных путей и двух станций ОАО «РЖД» планирует получить из Инвестфонда 4,1 млрд. рублей.

3.3 Технологические линии

Железнодорожный проект «Белкомур» (Белое море – Коми – Урал) предполагает строительство линии Архангельск–Сыктывкар–Кудымкар–Пермь с целью сократить транспортное расстояние (на 400-800 км.) и стоимость перевозок (более чем на 40%) между регионами Урала и Сибири с северо-западом России, в первую очередь с Архангельском и его морскими портами. Общая протяженность магистрали- 1252 км, новое строительство составит 756 км. Перспективный грузооборот на первом этапе – 14-16 млн. т., в дальнейшем – до 23 млн. т. Строительством и эксплуатацией железной дороги будет заниматься ОАО «Межрегиональная компания «Белкомур»», учрежденная в 1995 г. госструктурами Архангельской и Пермской областей, Республики Коми (контрольный пакет) и Коми-Пермяцкого автономного округа, а также двумя десятками промышленных, финансовых, проектных и др. организаций. Строительство железной дороги началось в 1996 г. Стоимость проекта оценивается порядка 80 млрд руб. Представители Пермского края, Республики Коми и Архангельской области готовят заявку на финансирование из Инвестфонда. В качестве основного внебюджетного источника финансирования проекта, власти Республики Коми предлагают использовать средства ОАО «РЖД». В ОАО «РЖД» оценивают свои преимущества от использования «Белкомура» только в виде сокращения работы подвижного состава. Соединение «Белкомура» с железными дорогами Финляндии и Норвегии снизит конкурентоспособность северных портов России. В результате появления «Белкомура» пострадают экономические интересы не только стивидоров этих портов, но и ОАО «РЖД».

«Комплексное развитие Нижнего Приангарья». Целью проекта является создание нового промышленного района в Красноярском крае на базе электроэнергетики Богучанской ГЭС и ресурсного потенциала региона – Богучанского энергометаллургического объединения (БЭМО). В рамках проекта государство за счет средств Инвестфонда финансирует развитие территориальной инфраструктуры. Инициатор заявки – Корпорация развития Красноярского края, созданная региональной администрацией и заинтересованными инвесторами, прежде всего корпорацией «Русский алюминий» (РУСАЛ). В рамках проекта предусматривается строительство в 2007 – 2009 гг. участка железной дороги Карабула-Ельчимо протяженностью 63 км с мостовым переходом через реку Ангара. На железную дорогу выделяется 5,15 млрд. руб. из общей суммы финансирования за счет Инвестфонда в 34,41 млрд. руб. Планируемый грузооборот – 8 млн. т. ОАО «РЖД» в проекте выступает как контролирующий орган, а также обеспечивает развитие инфраструктуры прилегающего участка Решоты-Карабула. В инвестиционной программе ОАО «РЖД» на реконструкцию ветки предусмотрено более 4 млрд. руб. на несколько лет.

Строительство Кузнецовского тоннеля на участке Комсомольск-на-Амуре–Советская Гавань с целью перевозки угля и руды из Якутии, которые после достройки ветки Томмот-Кердем будут по БАМу поступать на Дальневосточную дорогу, в порт Ванино. Инициаторы проекта: ОАО «РЖД», СУЭК, администрация Хабаровского края. Длина тоннеля 3,9 км. Стоимость объекта, включая создание обходного пути длиной 27 км, – 22,7 млрд руб. Стоимостью тоннеля – 15 млрд. руб., из которых ОАО «РЖД» планирует вложить 3,7 млрд. руб. Проект предусматривает также строительство второго пути на участке Дальневосточной железной дороги Комсомольск-на-Амуре–Советская Гавань, финансируемое из инвестиционной программы ОАО «РЖД».

Комплексное развитие Мурманского транспортного узла (МТУ) на западном берегу Кольского залива. Цель: реализация транзитного потенциала страны, использование преимуществ западного берега Кольского залива (большие глубины акватории, практически не застроенная территория, удаленность от жилых районов города).

Проект предусматривает расширение и реконструкцию железнодорожной инфраструктуры, реконструкция станции Выходной и станции в устье реки Лавна, открытие законсервированного перегона Выходной–блокпост 9-й километр и строительство новой железнодорожной линии Мурмаши-2–Лавна протяженностью 29 км с мостовым переходом через реку Тулома. Кроме того, будут проведены работы по повышению пропускной способности грузовой станции Мурманск, строительство вторых подъездных путей к ней, электрификация участков на железной дороге Петербург–Мурманск. Общий объем инвестиции – 40-50 млрд. руб., стоимость ветки Мурмаши-2–Лавна – 10,6 млрд. руб. Инвесторы-участники: ОАО «Кузбассразрезуголь» и ЗАО «Синтез Петролеум» (строительстве терминальных мощностей), «Русский алюминий» (строительство линоземного терминала), «Арктикшельфнефтегаз», ОАО «РЖД» (развитие железнодорожных подходов к МТУ за счет своей инвестиционной программы), администрация Мурманской области. Вопрос о привлечении средств Инвестфонда окончательно не решен. Возможно, будет достаточно средств компаний-грузоотправителей.

Вынос участка Известковая–Чегдомын из зоны затопления Бурейской ГЭС протяженностью 29,5 км Инвесторы-участники: Инвестфонд, ОАО «РЖД», РАО «ЕЭС России». Объем инвестиции – 5,87 млрд. руб.

Развитие железнодорожной инфраструктуры Соликамско-Березниковского транспортного узла и Пермского отделения Свердловской железной дороги. Проект предусматривает строительство новой железнодорожной ветки, которая обойдет аварийные (подтопленные) калийные шахты ОАО «Уралкалий» в городе Березники. Инициатор: ОАО «Сильвинит». Инвесторы-участники: государство, администрация Пермского края, ОАО «Сильвинит», ОАО «Корпорация ВСМПО-АВИСМА», ОАО «Азот», ОАО «Сода», ОАО «Соликамскбумпром» и другие промышленные предприятия. На первом этапе планируется строительство обхода длиной 4 км, на втором строительство ветки Яйва–Соликамск протяженностью 53 км. Для реализации проекта администрация региона и промышленные предприятия планируют создать отдельную корпорацию. Выгода участников будет состоять в снижении тарифов на грузовые перевозки в зависимости от объема инвестируемых средств и объемов перевозок. Участие ОАО «РЖД» не определено. Проблемы реализации проекта заключаются в намерении администрации Пермского края получить в собственность новую ветку в качестве компенсации расходов бюджета на ликвидацию последствий аварии. ОАО «РЖД» заинтересовано в том, чтобы обход был передан в его оперативное распоряжение, чтобы сохранить целостность инфраструктуры общего пользования.

4. Высокоскоростные и скоростные линии

Строительство высокоскоростной магистрали между Москвой и Санкт-Петербургом с применением технологии немецкого концерна «Сименс». Инициатор: ОАО «РЖД». Стоимость строительства – 241,9 млрд руб. Из Инвестфонда запрашивается 149,5 млрд руб. Концерн «Сименс» имеет опыт реализации таких проектов в Европе, Мексике и Канаде. Например, в Голландии ГЧП при реализации скоростного железнодорожного проекта финансировалось в пропорции 60% государственных средств и 40% средств частных компаний. Проблема заключается в том, что одновременно ОАО «РЖД» занимается организацией скоростного сообщения между двумя мегаполисами путем модернизации существующей линии. В 2007 году компания планирует инвестировать 6,2 млрд. руб. в реконструкцию направления Санкт-Петербург–Москва с целью повышения скорости движения поездов. Подготовка к проведению в г. Сочи

зимней Олимпиады-2014 сделала актуальным проект организации высокоскоростного движения на участке Москва–Адлер, протяженностью 1740 км.

Организация скоростного сообщения между Екатеринбург и Челябинском предполагает запуск рельсового автобуса по маршруту Екатеринбург–Полевской–Челябинск на Свердловской железной дороге. ОАО «РЖД» будет отвечать за обустройство и поддержание контактной сети, городские власти – за инфраструктуру платформ и павильонов. Рельсовый автобус будет проходить расстояние 261 км по маршруту Свердловск–Челябинск за 3,5 часа и составит конкуренцию обычным автобусам, которые преодолевают это расстояние (без учета пробок) больше чем за 4 часа. Инвесторы-участники: ОАО «РЖД», Инвестфонд, администрация Свердловской области. Цель: связать уральские города-миллионники с транспортно-логистическим узлом, формируемым на базе екатеринбургского международного аэропорта Кольцово, развитие Екатеринбурга, как столицы Урала и одного из основных транспортно-логистических центров России наряду с Москвой, Санкт-Петербургом и Новосибирском, подготовка к проведению в 2009 г. саммита глав государств-членов Шанхайской организации сотрудничества.

3.5 Развитие пропускных способностей существующей инфраструктуры

Среди множества проектов этого типа следует упомянуть комплексную реконструкцию участка Мга – Гатчина – Веймарн – Ивангород и железнодорожных подходов к портам на южном берегу Финского залива. Реализация проекта будет способствовать развитию пропускной способности железнодорожной инфраструктуры Северо-Западного региона. Другими примерами проектов этого типа является электрификация участка Карымская – Забайкальск для обеспечения перевозок нефти в Китай, проект электрификации железной дороги от Волгограда до порта Оля на берегу Каспийского моря. Проект реконструкции Малого кольца Московской железной дороги направлен на решение транспортных проблем г. Москвы путем использования кольца для перевозки пассажиров. Рассмотренные примеры инвестиционных проектов в области железнодорожной инфраструктуры, реализованных и

Планирующихся к реализации на принципах ГЧП, позволяют сделать следующие

ВЫВОДЫ:

1. ГЧП на железнодорожном транспорте не способствует диверсификации национальной экономики. Все инвестиционные проекты полностью соответствуют сложившемуся в стране воспроизводственному контуру: экспорт сырья, природных ресурсов, продукции с низкой долей добавленной стоимости – импорт промышленных товаров (в том числе компонентов
2. для сборочных производств), высокотехнологичной продукции, предметов потребления, продовольствия (в т.ч. ингредиентов) – торговля, потребление и развлечения.
2. Большинство проектов ГЧП при строительстве новых железных дорог – это прокладка так называемых капиллярных линий, «веточное» строительство. Капиллярные линии – железные дороги, которые соединят существующую сеть железных дорог общего пользования с месторождениями, промышленными предприятиями, терминалами, портами, грузополучателями. Строительство многих из них началось еще во времена бывшего СССР в ходе освоения территорий хозяйственным способом.

В настоящее время окупаемость такого строительства обеспечена разработкой месторождения, промышленным производством, основным бизнесом частной компании, улучшением логистики товародвижения зачастую даже внутри одной финансово-промышленной группы. При освоении сырьевыми, добывающими компаниями новых территорий строительство объектов транспортной инфраструктуры вполне закономерно. Путем строительства капиллярных веток деятельность общественного перевозчика – ОАО «РЖД» дополняется перевозками на отдельных территориальных направлениях, осуществляемыми локальными перевозчиками.

Однако строительство капиллярных железнодорожных веток должно быть дополнено развитием железнодорожной инфраструктуры общего пользования. Отдельного транспорта. Например, «веточное» ГЧП в зоне БАМа вполне уместно, т.к. позволяет получить доступ к сырьевым месторождениям и загрузить эту магистраль. Но на Урале и в европейской части страны капиллярные линии могут создать дополнительную нагрузку на основные магистрали ОАО «РЖД». Привлечь же прямые инвестиции промышленных компаний в расширение пропускной способности основных магистралей и других крупных железнодорожных объектов практически невозможно. Строительство капиллярных линий на принципах ГЧП является, как правило, развитием подъездных путей промышленного транспорта, т.е. дорог промышленного (необщего) пользования. Статус дороги необщего пользования ограничивает собственника в выработке условий взаимодействия с ОАО «РЖД» и компаниями-операторами в подаче вагонов, их обороте и плате за пользование. Порядок получения статуса железной дороги общего пользования и взаимодействия с другими инфраструктурами, в частности ОАО «РЖД», не ясен в связи с отсутствием соответствующих нормативно-правовых документов. Такая ситуация препятствует строительству и эксплуатации новых железных дорог, привлечению частного капитала, снижению транспортных расходов. Необходимо согласование работы инфраструктуры общего пользования, находящейся в государственной собственности, и частных ж

Реализация проектов ГЧП при строительстве новых железных имеют свои ограничения. Главным ограничивающим фактором является само существование и позиция государственной компании в сфере железнодорожных перевозок – ОАО «РЖД». Строительство новых веток может вступать в противоречие с интересами ОАО «РЖД». Например, соединение «Белкомура» с железными дорогами Финляндии и Норвегии не только снизит конкурентоспособность северных портов России, но и уменьшит транспортную работу, а следовательно, и доходы ОАО «РЖД». Если будет реализовано пожелание региональных властей Тувы о превращении железной дороги Кызыл– Курагино в транзитную магистраль в Монголию и Китай, то интересам ОАО «РЖД» также будет нанесен ущерб от сокращения транспортной работы компании при перевозке грузов в Китай. Частные железные дороги промышленного пользования имеют несомненные преимущества в виде свободного тарифообразования (не подпадают под регулирование ФСТ), отсутствия социальных и мобилизационных обременений. Но главным преимуществом частных железных дорог (например, принадлежащих ОАО «Газпром») является то, что они осуществляют безубыточные грузовые перевозки, лишая тем самым государственного перевозчика высокодоходной грузовой базы. Не удивительно, что ОАО «РЖД» всячески противодействует развитию частного сектора перевозок. На это накладывается и недостаточная активность владельцев месторождений природных ресурсов в инвестировании строительства железнодорожной инфраструктуры вокруг них.

Для обеспечения окупаемости и текущего функционирования новой железнодорожной линии необходимы гарантии наличия грузовой базы и/или пассажирских перевозок на период не менее 15-20 лет. Частная компания будет инвестировать средства в развитие своих транспортных активов только при гарантиях их востребованности. Гарантий наличия грузовой базы требует и ОАО «РЖД». При разработке инвестиционного проекта,

реализуемого на принципах ГЧП необходимо разрабатывать планы (прогнозы) грузовых отправок по объемам, местам зарождения грузопотока и по годам, иметь инструменты давления на грузоотправителей, а также иметь точные прогнозы перспективного пассажиропотока.

Следует отметить, что у государства есть инструменты влияния на грузовую базу железных дорог. Например, банкротство аффилированного с ЮКОСом АО «Волготанкер» привело к росту перевозок нефти и нефтепродуктов железнодорожным транспортом в Поволжском регионе на 500 тыс. т. в год. Наоборот, строительство трубопровода «Восточная Сибирь – Тихий океан» неизбежно сократит перевозки нефти по железной дороге в Забайкалье. Легализация во многом «серого» рынка грузовых и пассажирских автомобильных перевозок, повышение транспортного налога, создание платных дорог (введение платы за пользование автодорожной инфраструктурой) увеличит доходную базу железнодорожного транспорта.

Инициатива в реализации проектов ГЧП, как правило, идет от крупных государственных и частных компаний, а также связанных с ними властей регионов. При этом ГЧП может стать одной из форм рентоориентированного поведения, легализации коррупции и коммерциализации власти. Реализация инвестиционных проектов с использованием средств Инвестфонда и государственной компании ОАО «РЖД» уже на этапе подготовки ТЭО и бизнес-планов становится ареной лоббистского давления с целью замещения частных инвестиций государственными. Проекты, направленные на расширение экспортно-импортных операций, создание терминально-логистических центров и даже развитие высокоскоростного движения между крупными городами страны – являются проектами окупаемыми, необходимыми частным компаниям для получения своих доходов. Целесообразность вложения государственных средств в финансирование таких проектов вызывает большие сомнения.

Исключение составляют инвестиции, направляемые на удовлетворение политических и имиджевых потребностей государства: подготовка к проведению встреч на высшем уровне, празднование юбилеев городов, регионов. Большой толчок к реализации транспортных проектов даст решение МОК о проведении зимней Олимпиады 2014 г. в Сочи. Следует ожидать успешного применения принципов ГЧП в модернизации железнодорожной инфраструктуры Краснодарского края, развитии скоростного (возможно, и высокоскоростного) движения по линии Москва – Адлер и др.

Государственно-частное партнерство в железнодорожной отрасли: панацея или профанация?// 30 июня 2010, <http://uzinfo.net/ua/blogs/22>

Последним временем в ж/д отрасли активно поговаривают над возможностью создания, так называемого вагонного пула, то есть объединения парка грузовых вагонов Укрзалізниці и частных операторов. Идея не может не вызывать интереса, потому как призвана решить наболевшую, и, наверное, извечную проблему, дефицита подвижного состава, симптомы которой, с восстановлением промышленности, уже стали виднеться и которая, по всей видимости, остро предстанет перед отраслью в обозримом будущем.

Не секрет, что промышленность страны сегодня, действительно, восстанавливается, а грузоперевозки неуклонно растут. По результатам 5 месяцев железнодорожный транспорт увеличил объемы перевозок на 14,5%, до 169,8 млн. т. в то время, как еще за 4 месяца этого года динамика прироста перевозок составляла 12%, до 136,2. То есть с течением времени транспорт все более убедительно возвращается к показателям докризисного уровня работы. С начала года отрасль восстановила объемы перевозок на треть по отношению к прошлому году. В Укрзалізниці на сегодня уже вышли на объем перевозки в 1 млн. т в сутки. До кризиса было около 1,2. При этом задействован весь наличный парк грузовых вагонов. И хотя пока как таковых проблем с наличием подвижного состава не возникает, но, по словам самих транспортников, перевозка проходит с заметной натяжкой, в основном за счет использования вагонов частных. При нынешних темпах списания и обновления парка грузовых вагонов к концу года не избежать дефицита вагонов как минимум в 10 тыс. ед. Такая проблема, очевидно, не радует ни УЗ, ни частных, которые вновь начнут упрекать «железку» в неспособности предложить под перевозку нужное количество подвижного состава. К тому же сами частные операторы отнюдь не в восторге от перевозочной работы своего вагонного парка. Сегодня они в один голос заявляют, что стало очень дорого гонять пустые вагоны на обратном пути после их разгрузки. С мая 2008 г. тариф за пустой пробег вырос в 2-2,5 раза.

То есть проблемы нынче испытывают как УЗ, так и частные операторы. Но почему УЗ предлагает объединить вагоны под «своим началом» и почему частники пока наотрез противятся? Да, все предельно просто. Создание вагонного пула при организационной и диспетчерской поддержке УЗ позволяет эффективнее использовать имеющийся парк грузовых вагонов. Ведь инвентарные вагоны УЗ работают более эффективно, чем частные, главным образом за счет минимизации порожнего пробега, над, чем так отчаянно страдают сегодня частники. Показатель порожнего пробега у инвентарного парка порядка 37,6%, а частного – все 48,7%. Вот УЗ и предлагает взять частные вагоны в аренду под свою опеку и самостоятельно распоряжаться вагонным хозяйством, бесппроблемно, и по необходимости представляя вагоны под перевозку частникам. Но частные операторы противятся такому формату объединения. Во-первых, их, по-видимому, не устроит уровень компенсации за аренду их вагонов. Ведь система перевозок УЗ дает от силы 3-4% рентабельности, в то время как, к примеру, у владельцев вагонов, которые работают в горно-металлургическом комплексе, – не меньше 15-25%. То есть «железке» весьма сложно будет «рассчитываться» с частниками за использование их подвижного состава. Но в Укрзалізниці не исключают и такой возможности, чтобы внедрить дифференцированные арендные ставки за использование частных вагонов. Однако это может привести к весьма курьезной ситуации. Представьте себе, что обращается грузоотправитель к начальнику станции, который выделяет вагоны под перевозку, и который на запрос подвижного состава под перевозку предлагает вагоны грузоотправителю по разной стоимости. Анекдотическая ситуация. Не будет ли это почвой для злоупотребления «распорядителя» вагонов?

Впрочем, на уме у частников и другой мотив не давать вагоны УЗ. Они хотят выждать, когда в стране проявится заметный дефицит вагонов, а потом, вдруг, как ни в чем не бывало, предложить высокую маржу за предоставление своих вагонов, на которую от безысходности грузоотправителю придется согласиться. Но они не учитывают маленького нюанса, что к тому времени, к их глубокому разочарованию, тариф УЗ также будет расти, а их маржа в итоге может привести к неконкурентоспособности ж/д транспорта как такового, что невыгодно всем. Ведь, с ростом количества частных вагонов, увеличивается и показатель порожнего пробега вагонов. Инвентарный парк грузовых вагонов УЗ за период с 1993 г. по 2010 г. сократился на 4191 ед., а частный вырос на 6514 ед. Это ведет к необходимости дополнительной подсылки вагонов и потребности в увеличении пропускной способности ж/д инфраструктуры. А это – расходы, которые в итоге лягут на ж/д тариф. Поэтому снижение эффективности работы приведет к повышению уровня тарифов на отдельные операции. Например, за порожний пробег. Так, кстати происходит в ряде восточно-европейских стран (Словакия, Венгрия, Румыния, Болгария), когда ж/д транспорт из-за роста тарифа потерял конкурентоспособность, а автомобильный транспорт перенял на себя грузы железной дороги. Так может, будем учиться на чужих ошибках, а не на своих. Зачем, в конце концов, пилить сук, на котором сидят все.

Варнавский В. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления//7 с., <http://www.strana-oz.ru/?article=988&numid=21>

В последние годы во всем мире происходят значительные институциональные изменения в отраслях, которые раньше всегда находились в государственной собственности и государственном управлении: электроэнергетике, автодорожном, железнодорожном, коммунальном хозяйствах, магистральном трубопроводном транспорте, портах, аэропортах. Правительства передают во временное долго- и среднесрочное пользование бизнесу объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью.

С одной стороны, предприятия инфраструктурных отраслей — в первую очередь их сетевые, монопольные сегменты — не могут быть приватизированы ввиду стратегической, экономической и социально-политической значимости объектов инфраструктуры. Но, с другой стороны, в государственном бюджете нет достаточного объема средств, позволяющих обеспечивать в них простое и расширенное воспроизводство. Для того чтобы разрешить это противоречие, в хозяйственной практике за рубежом используется концепция государственно-частного партнерства (ГЧП, Public-Private Partnership — PPP), которое представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности.

В современном понимании ГЧП — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и научно-исследовательских конструкторских работ (НИОКР) до обеспечения общественных услуг. Как правило, каждый такой альянс является временным, поскольку создается на определенный срок в целях осуществления конкретного проекта и прекращает свое существование после его реализации.

Формы ГЧП

ГЧП имеет широкий спектр различных форм. Это, в первую очередь, разнообразные контракты, которые государство предоставляет частным компаниям: на выполнение работ и оказание общественных услуг, на управление, на поставку продукции для государственных нужд, контракты технической помощи и т. д. Система краткосрочных контрактов достаточно широко используется в хозяйственной практике органов государственной власти и за рубежом, и в современной России.

Другой формой ГЧП являются арендные (лизинговые) отношения, возникающие в связи с передачей государством в аренду частному сектору своей собственности: зданий, сооружений, производственного оборудования. В качестве платы за пользование государственным имуществом частные компании вносят в казну арендную плату.

Соглашения о разделе продукции (СРП) — форма ГЧП, которая стала легитимной в 1995 году, после принятия федерального закона «О соглашениях о разделе продукции». СРП является таким договором, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет инвестору — субъекту предпринимательской деятельности «на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку, добычу минерального сырья на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск»^[1].

Произведенная продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок такого раздела.

Еще одной широко распространенной в России формой ГЧП являются государственно-частные предприятия. Участие частного сектора в капитале государственного предприятия может предполагать акционирование (корпоратизацию) и создание совместных предприятий. Степень свободы частного сектора в принятии административно-хозяйственных решений определяется при этом его долей в акционерном капитале. Чем ниже доля частных инвесторов в сравнении с государством, тем меньший спектр самостоятельных решений они могут принимать без вмешательства государства или учета его мнения.

Наконец, наиболее распространенной за рубежом формой ГЧП при осуществлении крупных, капиталоемких проектов являются концессии. Концессия — это система отношений между, с одной стороны, государством (концедентом) и, с другой стороны, частным юридическим или физическим лицом (концессионером), возникающая в результате предоставления концедентом концессионеру прав пользования государственной собственностью по договору, за плату и на возвратной основе, а также прав на осуществление видов деятельности, которые составляют исключительную монополию государства.

В российской практике используются все формы ГЧП, кроме концессий. В то же время концессии — это наиболее развитая, перспективная и комплексная форма партнерства. Во-первых, они, в отличие от контрактных, арендных и иных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный сектор обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий. В-третьих, у государства в рамках как концессионного договора, так и законодательных норм остается достаточно рычагов воздействия на концессионера в случае нарушения им условий концессии, а также при возникновении необходимости защиты общественных интересов. В-четвертых, государство передает концессионеру только права владения и пользования объектом своей собственности, оставляя за собой право распоряжения ею.

Состояние производственной инфраструктуры в России и ГЧП как средство ее совершенствования

Комплекс отраслей производственной инфраструктуры (электроэнергетика, автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство) является наиболее уязвимым местом российской экономики. Его состояние — источник возможных структурных, техногенных и иных кризисов и катастроф. Основные фонды крайне изношены. За последние 10–15 лет практически не осуществлялось инвестиций в развитие инфраструктуры, не строились новые мощности. Даже в условиях продолжающегося в течение последних трех лет экономического роста в России не наблюдается адекватного увеличения производства и массивного притока инвестиций в производственную инфраструктуру.

Важнейшими причинами такой ситуации, с нашей точки зрения, являются:

- 1) недостаток бюджетных средств для обеспечения расширенного воспроизводства в отраслях инфраструктуры;
- 2) институциональная неготовность собственника (государства и муниципальных образований) к передаче определенных прав на инфраструктуру бизнесу (в первую очередь в рамках ГЧП);

3) высокие риски инвестирования в капиталоемкие объекты при отсутствии гарантий государства.

Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры, осуществление крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммунальных систем в России возможно только с привлечением отечественного и международного капитала на базе ГЧП. Другого рационального и к тому же хорошо проверенного в международной практике решения этой проблемы наше государство, испытывающее недостаток бюджетных средств, просто не сможет найти.

Нам в России необходимо избавиться от своеобразной «детской болезни правизны в капитализме», в соответствии с которой только частная компания эффективна, а государство является неэффективным собственником по определению. Если брать в качестве критерия эффективности прибыль, то в большинстве случаев это так. Но при объективном экономическом анализе нельзя смешивать эффективность с точки зрения хозяйствующего субъекта и эффективность для общества. То, что может быть эффективным для частной компании, вовсе не означает автоматически эффективность для общества. И наоборот: частная компания, например, никогда не станет держать избыточные мощности и дублирующие сети, она их выведет из оборота как неэффективные, а государство в интересах общества, хоть и с повышенными издержками производства, может и должно иметь «запас прочности», достаточный для работы сетевых систем в чрезвычайных ситуациях.

Проблема собственности в государственно-частных партнерствах

В нашей стране очень тяжело, в течение многих лет, через Государственную думу «проходят» законы о концессиях, о платных дорогах, о морских портах, о трубопроводном транспорте и другие, которые должны регламентировать функционирование отраслей с сегментами естественных монополий. Именно эти законы призваны стать правовыми «кирпичиками» государственно-частного партнерства. Но фундаментом здания ГЧП должен стать, как нам представляется, закон о государственной собственности. Именно концепцию этого закона должны развивать упомянутые выше отраслевые законы. Наконец, еще один сегмент правового обеспечения ГЧП составляют подзаконные нормативные акты — инструкции, положения, типовые договоры (инвестиционные, концессионные, на строительство, эксплуатацию и т. п.), разрабатываемые в агентствах и службах.

Отсутствие в России основной формы ГЧП — концессий — обычно объясняют субъективными факторами: низким уровнем правовой и хозяйственной компетентности депутатов Государственной думы, лоббизмом отдельных групп, слабостью институтов гражданского общества и т. п. Но главное препятствие на пути концессий, с нашей точки зрения, носит объективный характер: это отсутствие в России концепции управления государственной собственностью. Государство должно, как это сделано в других странах, посредством концепции, доктрины и законодательства четко очертить границу своей ответственности перед обществом за имеющуюся у него собственность и определить на уровне федерального закона круг объектов, не подлежащих приватизации. Правовой вакуум в этом вопросе только способствует коррупции и приводит к появлению частной монополии на месте государственной монополии со всеми негативными последствиями для государства, общества, да и для бизнеса тоже.

Неясность в вопросах передачи части прав собственности от государства бизнесу, отсутствие законов о государственной собственности, о концессиях, о национализации и других важнейших нормативных актов обуславливают чрезвычайно высокие риски

инвестирования частных средств в объекты принадлежащей государству инфраструктуры. Законодательное закрепление прав пользования объектами государственной собственности за частными компаниями в рамках концепции ГЧП (в первую очередь, концессий), предоставление правовых гарантий этим компаниям по возврату вложенных средств позволит значительно снизить риски частных инвестиций и активизировать процесс привлечения отечественного и зарубежного капитала в объекты государственной собственности.

Государство должно четко сказать бизнесу: есть объекты хозяйственной деятельности, остающиеся в государственной собственности, для развития которых необходимо привлечение частных инвестиций, «ноу-хау», механизмов частнособственнического управления, но без изменения базовых отношений собственности. То есть права собственности на эти объекты остаются за государством. Права пользования ими передаются бизнесу. Государство гарантирует законодательством и заключаемыми договорами возврат инвестору вложенных средств. Кроме того, нужно однозначно пресечь посягательства бизнеса на собственность, которая по закону не подлежит приватизации: естественно-монопольные сегменты хозяйственной структуры страны, сетевые системы жизнеобеспечения, стратегические объекты и т. п. Ненормально, когда в законе о естественных монополиях РФ даже не упомянуты категории «государственная собственность» и «федеральная собственность». Это порождает у бизнеса иллюзию, будто он на законных основаниях (точнее, пользуясь пробелами в законодательстве) может получить в собственность естественную монополию и, в соответствии с институтом частной собственности и целями бизнеса, устанавливать свои «правила игры», обходя конкурентов.

Необходимо также вернуть в государственную собственность приватизированные в 1990-е годы объекты морских портов, аэропортов и других инфраструктурных отраслей (земля, причалы, терминалы и т. д.). А затем в соответствии с концепцией управления государственной собственностью их можно будет на конкурсной основе передать в концессию или оставить в государственном управлении.

Развитие концессий в России: современное положение дел

Опираясь на мировой опыт, Россия предпринимает в последнее время активные шаги по институционализации концессий. В октябре 2004 года прошли заседания Правительства РФ и Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве, посвященные становлению концессий в транспортном комплексе. Принято решение активизировать усилия по подготовке закона о концессиях, который должен стать правовой основой ГЧП. С этой целью создан Экспертный совет по вопросам концессионного законодательства при Государственной думе РФ. Президент России В. В. Путин, выступая на XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей 16 ноября 2004 года, заявил: «Еще одно перспективное направление — это участие бизнеса в реализации инфраструктурных проектов государства, таких как крупные транспортные, магистральные проекты, энергообеспечение, укрепление приграничной инфраструктуры. Считаю, что уже в самое ближайшее время следует создать правовую базу для совместной работы по приоритетным программам, и государство должно обеспечить стабильность условий работы частных инвесторов — включая рамки концессионных соглашений»[\[2\]](#).

Пока в России только разрабатываются концептуальные основы концессий. В стране нет ни соответствующих институтов, ни законодательства в этой области, ни четкого представления о том, как должны регулироваться предприятия, созданные на основе концессий.

В то же время экономический потенциал концессий в России можно оценить как высокий. В качестве приоритетных направлений применения концессий должны рассматриваться объекты производственной инфраструктуры при условии сохранения их в государственной собственности и создания системы регулирования и контроля со стороны органов государственной власти за деятельностью частных компаний: автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, электростанции, коммунальные системы.

Проблемы становления ГЧП в России

1. Законодательство. Впервые законопроект «О концессионных соглашениях» был принят Верховным Советом РСФСР в 1993 году, но отклонен президентом. Затем новый законопроект поступил в Государственную думу в 1995 году. Принят в первом чтении в 1996 году и до сих пор находится в режиме рассмотрения во втором чтении.

2. Общество, власть и бизнес имеют слабое, искаженное и неполное представление о сути концессий, практике их применения, возможных социально-экономических кратко-, средне- и долгосрочных последствиях. Переход на систему концессий означает не замену одной гербовой бумаги с названием «Лицензия» на другую с названием «Концессия», как это представляется многим в России, а изменением сущности отношений между государством и бизнесом, как в правовом, так и в экономическом контекстах.

3. Отсутствие комплексного подхода. Разработка проблемы концессий ведется в стране не системно: власть сосредоточивается в основном на законодательных вопросах, не уделяя должного внимания экономическим и социальным проблемам, механизму функционирования и регулирования концессий. В то же время проблема концессий не сводится к одному или нескольким законам. Она имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода.

4. Отсутствие координирующего и регулирующего органа. В настоящее время в сферу законотворческой деятельности в области концессий как базовой формы ГЧП вовлечено много разнородных организаций: комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Все они, разрабатывая свои законопроекты, исходят из собственных представлений о концессиях, которые не имеют единой концептуальной основы.

5. (Возможно, самая главная проблема.) Люди. Общее число специалистов в сфере государственного управления России, способных профессионально составлять долгосрочные концессионные договоры, ничтожно мало. Таких специалистов не готовят российские образовательные учреждения, отсутствуют соответствующие программы и спецкурсы. Нет методик по составлению государственными органами власти инвестиционных договоров с длительными сроками окупаемости инвестиций. А если учесть, что по такому договору государственная собственность переходит во владение и пользование частной компании на 20–50 лет, то можно понять ту ответственность, которая ложится на чиновника любого уровня, подписывающего концессионный договор от имени государства.

Задачи российского государства в сфере ГЧП

Системный подход к проблеме ГЧП должен предусматривать комплексное решение следующих основных задач.

Задача № 1

Разработка концепции и стратегии введения ГЧП, которые должны, в частности, включать:

- цели, задачи и принципы создания ГЧП;
- этапы их развертывания;
- организационную структуру и систему управления, предусматривающую, в первую очередь, функции ее отдельных звеньев, правило «одной двери» и т. п.;
- механизм и инструменты;
- перечень законодательных актов федерального уровня в пакете, которые необходимо принять;
- федеральный орган государственной власти, ответственный за подготовку этого пакета законов и сроки исполнения.

Задача № 2

Создание необходимой институциональной правовой, экономической, организационной среды:

- формирование достаточно полной и замкнутой законодательной базы по концессиям, включающей нормативные акты и подзаконные документы;
- формирование в стране других элементов институциональной среды: органов исполнительной власти, в ведении которых находятся вопросы ГЧП (в первую очередь концессий), финансово-экономических институтов, обеспечивающих инвестирование и гарантирование частных инвестиций (например, Агентство по гарантированию инвестиций), независимых организаций, осуществляющих экспертизу проектов и консалтинг, управляющих компаний, ассоциаций, объединений, фондов и т. п.

Задача № 3

Создание специального федерального органа (например, Федерального агентства по ГЧП или по концессиям), который должен реализовывать политику ГЧП в России и отвечать перед президентом, правительством и обществом за весь комплекс вопросов ГЧП. Он должен быть достаточно самостоятельной и полномочной структурой, иметь целью изучение всего спектра проблем ГЧП — юридических, организационных, финансовых, экономических — и подготовку методической, нормативной, правовой, инструментальной базы для развертывания и развития ГЧП в России.

Задача № 4

Подготовка специалистов в области концессий, создание благоприятного общественного мнения для передачи частному сектору функций владения и пользования объектами государственной и муниципальной собственности, обеспечение доверия общественности к этому новому для современной России типу хозяйственных отношений, а также обеспечение прозрачности деятельности бизнеса. Введение ГЧП и, прежде всего, концессий по своим масштабам, глубине и степени проникновения в систему сложившихся хозяйственных отношений вполне может сравниться с приватизационными процессами, поскольку объектом партнерства в России уже в ближайшее время могут стать предприятия отраслей социально-производственной инфраструктуры. И от того, насколько полной, непротиворечивой, качественной будет законодательная база, институциональная среда, экономическая и

организационная проработка всех аспектов этой проблемы, во многом зависит успех или неудача реализации этого намечающегося крупного социально-политического и экономического преобразования хозяйственных отношений в России.

[1] Федеральный закон № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Ст. 2. П. 1.

[2] В. В. Путин. Вступительное слово на XIV съезде Российского союза промышленников и предпринимателей. Москва, 16 ноября 2004 года.

Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики// 2010, 9 июля, <http://www.g-k-h.ru/directory/articles/736066/>

Цель государственно-частного партнерства (ГЧП) - развитие инфраструктуры в интересах общества путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг. ГЧП - качественно новый и эффективный способ привлечения инвестиций, поскольку партнерства такого типа могут не только способствовать росту экономики города, но и развивать городскую социально важную инфраструктуру.

Термин "**государственно-частное партнерство**" - перевод распространенного в мире понятия public-private partnership. В зарубежных странах, как и в России, чтобы подчеркнуть приоритетную роль частного сектора, иногда используется термин "частно-государственное партнерство". Но мы считаем, что, исходя из содержания понятия "**государственно-частное партнерство**" и современных российских реалий, в России целесообразно применять термин "**государственно-частное партнерство**", который четко определяет ведущую роль государства.

ГЧП в мировом хозяйстве

ЧП по своей экономической природе является результатом развития традиционных механизмов взаимодействия хозяйственных взаимоотношений между государственной властью и частным сектором в целях разработки, планирования, финансирования, строительства и эксплуатации объектов инфраструктуры. Таким образом, партнерство государства и частного сектора можно охарактеризовать как долгосрочное взаимодействие с целью привлечения дополнительных источников финансирования, достижения успешного выполнения обязанностей муниципалитета. Следовательно, возникает необходимость определения наиболее приоритетных отраслей для применения ГЧП для каждой страны и региона. Привлечение инвестиций сразу во все отрасли экономики страны в полном объеме практически невозможно, к тому же всегда существуют те отрасли, которые необходимо инвестировать в первую очередь. Кроме того, отрасли в странах с разным уровнем экономического развития, в которые, по мнению правительства страны, нужно инвестировать с помощью привлечения частного сектора, существенно различаются. В связи с этим в июле-августе 2006 г. нами было проведено исследование с целью выявления приоритетных отраслей для использования ГЧП в зарубежных странах.

Актуальность данной работы определяется и тем, что на сегодняшний день в России концессионные соглашения используются в основном в ЖКХ, при строительстве автодорог, железных дорог и портов. Однако, как показало исследование, ГЧП может эффективно использоваться и в других отраслях. На этапе становления концессионного законодательства, разработки новых методов взаимоотношений между государством и бизнесом в России важным моментом является определение всех приоритетных отраслей для развития партнерства. С целью создания детальной отраслевой картины, отражающей возможность применения ГЧП в экономике Российской Федерации, нами был проведен аналитический анализ зарубежного опыта государственно-частного партнерства.

Анализ случайно выбранных 915 зарубежных проектов в странах с разным экономическим развитием, реализованных с помощью концессионной формы ГЧП, показал, что такие партнерства успешно применяются в транспортной (автодороги, железные дороги, аэропорты, порты, трубопроводный транспорт) и социальной инфраструктуре (здравоохранение, образование, развлечение, туризм), ЖКХ (водоснабжение,

электроснабжение, очистка воды, газоснабжение и др.), в других сферах (тюрьмы, оборона, объекты военной сферы). Лидирующей является транспортная инфраструктура, за ней с небольшим отрывом следует социальная инфраструктура (рис. 1).

Но если анализировать использование ГЧП-проектов по странам, рассматривая их в соответствии с классификацией ООН, то в зависимости от социально-экономического развития страны картина будет меняться. На рис. 2 представлена схема использования ГЧП-проектов в странах "Большой семерки" (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) по отраслям (проанализировано 615 из 915 ГЧП-проектов). Если сравнить рис. 1 и 2, мы увидим, что по сравнению с общей картиной в странах "Большой семерки" проекты транспортной инфраструктуры стоят далеко не на 1-м месте. В странах "Большой семерки" на 1-м месте - здравоохранение (184 из 615 проектов), на 2-м месте - образование (138 проектов), на 3-м - автодороги (92 проекта) (табл. 1).

Подобное распределение отраслей неудивительно, тем более если учитывать особенности социально-экономического развития этой группы стран. Более детальное изучение зарубежного опыта показало, что в каждой из стран "Большой семерки" есть своя наиболее приоритетная отрасль по использованию ГЧП. Так, в США такой отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании - здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии - образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде и Франции - здравоохранение.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: в тех странах, которые характеризуются наличием рыночной экономики, высоким уровнем производительности труда и уровнем потребления ВВП на душу населения, где государством гарантируется высокий уровень социальной защиты, где велика средняя продолжительность жизни и наблюдается высокое качество медицинского обслуживания и образования, ГЧП используется чаще в отраслях здравоохранения и образования, что продиктовано политикой государства.

Рассмотрим другие развитые страны (к которым, согласно классификации ООН, мы отнесли:

- экономически высокоразвитые страны (Австрия, Бельгия, Дания);
- страны переселенческого капитализма (Австралия, Израиль);
- страны со средним уровнем развития капитализма (Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция);
- страны, зачисленные ООН в развитые (Южная Корея, Сингапур). Эти страны характеризуются быстрыми темпами экономического развития и за последние 15-20 лет превратились в крупные промышленные, финансовые, научно-технические центры.

На 1-м месте по числу использования ГЧП-проектов находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог (93 проекта), а за ней уже следуют с весьма значительным отрывом здравоохранение (29 проектов), образование (23 проекта) и средства размещения (22 проекта). Если вновь обратиться к рис. 2 и сравнить полученные результаты анализа двух групп стран, мы увидим, что в странах "Большой семерки" на 1-м месте - здравоохранение, на 2-м - образование и лишь потом следуют автодороги. Следовательно, можно сформулировать следующее утверждение: существует корреляция между уровнем развития страны и отраслью, которая выбирается для привлечения в нее инвестиций с помощью ГЧП. В связи с высоким уровнем социально-экономического развития стран "Большой семерки" и стран, отнесенных нами к группе "другие развитые страны", приоритетность отраслей здравоохранения и образования обусловлена также политикой этих государств и их социально-экономическим развитием.

Лидирующими отраслями в обоих случаях являются здравоохранение, образование, дороги, но в зависимости от группы стран их места в первой тройке распределяются по-разному. Если сформулированное выше утверждение верно, то в развивающихся странах и странах с переходной экономикой указанные отрасли (за исключением автодорог) не будут приоритетными. Учитывая более низкий уровень экономического развития в этих странах, на 1-е место по приоритетности привлечения инвестиций с помощью ГЧП должна выйти транспортная инфраструктура, а именно: строительство и реконструкция автодорог, портов, железных дорог и др. Для подтверждения или опровержения данного предположения рассмотрим страны с переходной экономикой (37 из 915 проектов). В соответствии с классификацией ООН к странам с переходной экономикой мы отнесли:

- страны Центральной и Восточной Европы (Болгарию, Чехию, Венгрию, Хорватию, Польшу, Румынию);
- страны Балтии (Латвию);
- страны СНГ (Украину).

Отрасли "здравоохранение" и "образование" находятся уже далеко не на 1-м месте по применению ГЧП - лидируют автодороги, строительство мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. Такая картина вполне прогнозируема и реалистична. В странах с переходной экономикой этим отраслям уделяется внимание в первую очередь, именно в них вкладываются средства.

Теперь рассмотрим развивающиеся, согласно классификации ООН, страны (22 из 915 проектов):

- ключевые страны (Индия, Бразилия). Обладают большим людским, природным потенциалом и вместе производят столько же промышленной продукции, сколько и все остальные развивающиеся страны;
- развивающиеся страны с относительно высоким уровнем развития и душевым потреблением ВВП (Чили);
- новые индустриальные страны (в последние 20-30 лет имели высокие темпы роста):
 - а) страны первой волны (1970-1980-е гг.) (Гонконг);
 - б) новые индустриальные страны (Мексика);
- нефтеэкспортирующие развивающиеся страны (Саудовская Аравия, Объединенные Арабские Эмираты).

Как и в предыдущей группе стран в развивающихся странах на 1-м месте по количеству ГЧП-проектов находятся автодороги, на 2-м месте - аэропорты, тюрьмы и водоочистные сооружения. Такое распределение отражает в первую очередь заинтересованность стран в развитии этих отраслей (индивидуальных для каждого типа стран, как показало исследование), поскольку ГЧП позволяет привлечь инвестиции частного сектора, снизить затраты государственного сектора, распределить риски между партнерами в реализации проектов.

Таким образом, на основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Существует корреляция между уровнем социально-экономического развитием страны и приоритетными отраслями для применения в них ГЧП-проектов. Так, в каждой из подгрупп можно выделить лидирующие отрасли по использованию ГЧП-проектов. Например, в странах "Большой семерки" уделяется больше внимания социальной сфере (здравоохранение, образование), а в развивающихся странах - транспортной инфраструктуре.

2. В любой стране каждой подгруппы правительством выбирается наиболее приоритетная отрасль для реализации ГЧП-проектов.
3. Основываясь на проведенном исследовании, можно попробовать дать рекомендации для определения ведущих отраслей по применению ГЧП-проектов в России.

Применение зарубежного опыта по реализации ГЧП-проектов в отраслях инфраструктуры Санкт-Петербурга

Рассматривая Российскую Федерацию в качестве страны, импортирующей методы и принципы, а также особенности организации ГЧП-проектов, попробуем применить зарубежный опыт на примере северной столицы, на данный момент наиболее тщательно подготовленной к внедрению и реализации проектов по принципу партнерства государства и частного сектора.

20 декабря 2006 г. Законодательное Собрание г. Санкт-Петербурга приняло Закон "Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах", целями которого стали1:

- 1) реализация социально значимых проектов в Санкт-Петербурге;
- 2) привлечение частных инвестиций в экономику Санкт-Петербурга;
- 3) обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга;
- 4) повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

Закон Санкт-Петербурга об участии в государственно-частных партнерствах устанавливает порядок и условия передачи государственного имущества Санкт-Петербурга или прав на осуществление отдельных видов деятельности, являющихся прерогативой Санкт-Петербурга, частному инвестору. Он декларирует инвестору, в какие проекты и на каких условиях Санкт-Петербург готов вступать в отношения ГЧП. Подобных законов еще нет ни в одном субъекте Российской Федерации. В Законе Санкт-Петербурга вводится понятие ГЧП как взаимовыгодного сотрудничества Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом, в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных.

В рамках участия в ГЧП Санкт-Петербург может предоставлять инвестору земельные участки, иное недвижимое или движимое имущество, находящееся в собственности Санкт-Петербурга, либо принадлежащие Санкт-Петербургу исключительные права.

Согласно законодательству, город готов участвовать в ГЧП в следующих отраслях: транспортная инфраструктура; системы коммунального хозяйства, включая инженерные коммуникации и объекты переработки и утилизации бытовых отходов; объекты электроснабжения; объекты связи и телекоммуникаций; объекты здравоохранения; объекты образования, культуры и социального обслуживания; объекты туризма, рекреации и спорта.

В настоящее время в Санкт-Петербурге реализуется ряд проектов по развитию транспортной инфраструктуры города и области. Наиболее значимыми и масштабными среди них являются Западный скоростной диаметр (ЗСД), Морской пассажирский терминал (МПТ), Надземный экспресс и Орловский тоннель.

Суммарные капитальные затраты (Capital Expenditure, CAPEX) реализуемых в Санкт-Петербурге проектов составят около 165,19 млрд руб., из которых использование инвестиционных средств оценивается в 55%. Для сравнения: городской бюджет Санкт-Петербурга на 2006 г. был утвержден на уровне 180 млрд руб. Очевидно, что без объединения собственных средств и средств частных инвесторов администрация города не смогла бы приступить к реализации проектов такого масштаба. Максимальное использование потенциала частного сектора позволит обеспечить необходимый для развития Санкт-Петербурга уровень инвестиций и бюджет способствовать росту его экономики.

Среди других отраслей, в которых в настоящее время используется партнерство государства и частного сектора можно отметить лишь **ЖКХ**.

Применительно к российской экономике в целом и к экономике Санкт-Петербурга в частности, **государственно-частное партнерство** должно стать одним из стратегических направлений развития и модернизации объектов современной инфраструктуры. Для выявления наиболее приоритетных отраслей по применению **ГЧП**-проектов г. Санкт-Петербурга сделан анализ политики городской Администрации, приоритетных национальных программ и целевых программ. Учитывая опыт зарубежных стран, а в частности опыт стран "Большой семерки", а также учитывая направленность политики Санкт-Петербурга и его социально-экономического развития, для применения **ГЧП**-проектов можно рекомендовать следующие отрасли:

1. Здравоохранение. Основной целью государственной системы здравоохранения в Санкт-Петербурге является сохранение и улучшение здоровья людей, сокращение прямых и косвенных потерь общества за счет снижения заболеваемости и смертности, активизация деятельности по профилактике заболеваний, борьба с социально значимыми заболеваниями.

Политика в области здравоохранения осуществляется в соответствии с основными направлениями развития здравоохранения, определенными в Концепции модернизации системы здравоохранения Санкт-Петербурга на 2004-2010 гг. Модернизация системы здравоохранения проводится в целях повышения эффективности ее функционирования и направлена на обеспечение качества и доступности лечебно-профилактической помощи. Приоритет в развитии здравоохранения отдается первичной медико-санитарной помощи, службе охраны материнства и детства и службе скорой медицинской помощи.

В связи с этим направлением государственной системы здравоохранения в Санкт-Петербурге возникает необходимость строительства, реконструкции, модернизации больниц, поликлиник и других лечебных комплексов. Развитие данного направления требует больших финансовых вложений, в связи с чем наиболее оптимальным видится привлечение частного сектора для реализации программы здравоохранения на основе партнерства с государством. Опыт зарубежных стран показал, что такие проекты эффективны и жизнеспособны, а политика города благоприятствует развитию **ГЧП** в этой отрасли.

2. Образование. В настоящий момент развитие системы образования в 2006-2008 гг. в Санкт-Петербурге во многом зависит от ресурсного обеспечения, важнейшей составляющей которого является бюджетное финансирование. Средства необходимы на сохранение и развитие различных типов образовательных учреждений, на удовлетворение возрастающих потребностей населения в разнообразных образовательных услугах, на развитие способностей детей.

На развитие материально-технической базы учреждений образования из средств бюджета Санкт-Петербурга в 2007 г. планируется выделить - 346,0 млн руб., в 2008 г. - 415,2 млн руб.2

Мы считаем, что финансирование образования только из бюджета не способно покрыть все потребности города в этой отрасли. ГЧП-проекты в образовании могут использоваться для строительства и реконструкции учебных заведений, модернизации школ и вузов. Привлечение частного капитала в несколько раз снизит нагрузку на бюджет города, повысит жизнеспособность проектов, обеспечит новые рабочие места и пр.

3. Транспортная инфраструктура. Санкт-Петербург - крупнейший транспортный узел России, через который проходят международные грузовые и пассажирские потоки. Транспортный комплекс включает все виды перевозок: морские, речные, железнодорожные, автомобильные, авиационные и трубопроводные. Основными документами, определяющими стратегию развития Санкт-Петербургского транспортного узла, являются "Генеральная схема развития Санкт-Петербургского портового узла (Большого порта Санкт-Петербург)", "Программа совершенствования и развития подъездных автомобильных дорог к Большому порту Санкт-Петербург", "Градостроительная концепция развития зоны аэропорта Пулково" и "Концепция совершенствования и развития системы организации движения в Санкт-Петербурге". Большое внимание уделяется развитию морской составляющей Санкт-Петербургского транспортного узла. С целью развития туристического бизнеса в настоящее время ведется подготовительная работа по реализации проекта создания Морского паромно-пассажирского комплекса на вновь образованной (намывной) территории на западном берегу Васильевского острова. Реализация данного проекта создаст условия для приема перспективных крупнотоннажных круизных судов с использованием существующей городской инфраструктуры. Работа портового комплекса Санкт-Петербурга находится в зависимости от функционирования железнодорожного транспорта. Деятельность Большого порта Санкт-Петербург обеспечивает 6 припортовых железнодорожных станций. На самых крупных станциях "Автово" и "Новый Порт" функционируют логистические центры, которые обеспечивают оперативное информационное взаимодействие железной дороги с портовым комплексом, что позволяет заблаговременно планировать работу как железной дороги, так и порта. По объему железнодорожных грузоперевозок Петербург занимает второе место после Московского железнодорожного узла. Санкт-Петербургский железнодорожный узел связывает Россию с Финляндией и Эстонией. В нем сходятся 10 железнодорожных направлений.

Основу железнодорожного транспортного узла составляют 5 железнодорожных вокзалов и крупнейшая в Северо-Западном регионе сортировочная станция. Железная дорога обладает развитой производственной базой для обеспечения полного цикла основной и вспомогательной деятельности.

Высокая потребность в развитой транспортной инфраструктуре уже обеспечила внедрение ГЧП-проектов в этой отрасли в Санкт-Петербурге - Западный скоростной диаметр, Морской пассажирский терминал, Орловский тоннель, Надземный экспресс - это первые проекты транспортной инфраструктуры, реализуемые с помощью партнерства государства и бизнеса. Кроме ГЧП-проектов в автодорожной сфере, на основе зарубежного опыта и законодательных предпосылок Санкт-Петербурга, мы считаем, что ГЧП будет эффективно и на железнодорожном транспорте, и при строительстве и реконструкции аэропортов, мостов и тоннелей.

4. Туристская индустрия. Деятельность Правительства Санкт-Петербурга направлена на превращение туризма в одну из высокодоходных отраслей экономики, обеспечивающей значительный вклад в социально-экономическое развитие города за счет увеличения доходной части бюджета Санкт-Петербурга и местных бюджетов ("в 2010 г. доходы от туризма в бюджет города могут составить 6-7 млрд руб., что в 2,5 раза больше нынешнего

показателя. А общий доход всех участников этой сферы достигнет 75-80 млрд руб. (сейчас он колеблется от 20 до 25 млрд)"³), притока инвестиций, увеличения числа рабочих мест на 75%⁴, сохранения и рационального использования культурно-исторического и природного наследия.

Современная туристическая индустрия является одной из самых высокодоходных и быстрорастущих отраслей в мировой экономике. По прогнозам Всемирной туристской организации, к 2010 г. общее количество туристов превысит 1 млрд человек в год, а доход, получаемый от каждого туриста, возрастет на 40% и составит 1252 долл. Для обеспечения эффективного экономического процесса приема туристов в Санкт-Петербурге необходимо создать инфраструктуру, соответствующую современным международным стандартам. Решение данной задачи возможно при помощи привлечения российских и иностранных инвестиций для строительства и реконструкции объектов туристской инфраструктуры. **ГЧП** может использоваться в секторах туристской индустрии: строительство/реконструкция объектов гостиничной индустрии, повышение уровня обслуживания на всех предприятиях туристской инфраструктуры, развитие и освоение туристско-рекреационных ОЭЗ, оборудование и развитие пляжей, строительство/реконструкция пансионатов отдыха, лечебниц, здравниц и т. п. Основными угрозами индустрии гостеприимства является недостаток финансирования. Данную проблему, даже несмотря на предпринимаемые сегодня меры Правительства РФ и Администрации Санкт-Петербурга, будет достаточно сложно решить без вливания частного капитала. Бизнес не может развиваться без адекватной поддержки государства. Поэтому для достижения положительных результатов и реализации уже существующих возможностей города необходимо создание **ГЧП** в туристской индустрии и в первую очередь в гостиничном бизнесе.

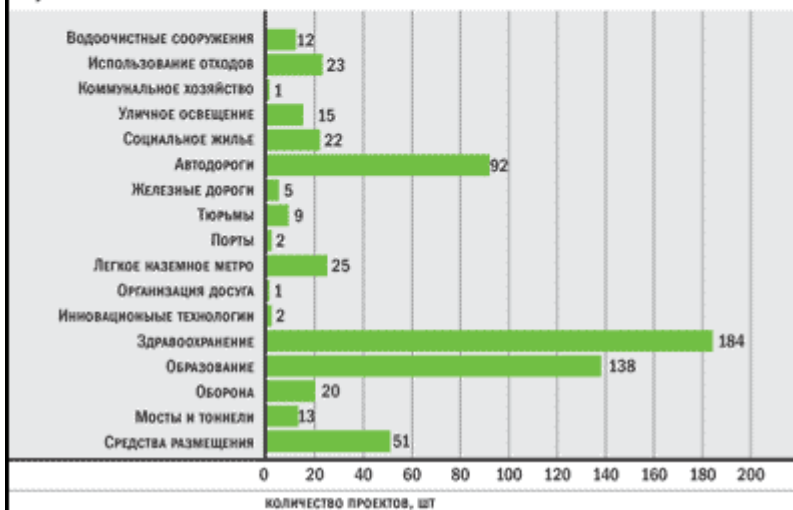
Рисунок 1. ОТРАСЛИ, В КОТОРЫХ ИСПОЛЬЗУЮТСЯ ГЧП-ПРОЕКТЫ В МИРЕ



Таблица 1. АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЧП-ПРОЕКТОВ В СТРАНАХ «БОЛЬШОЙ СЕМЕРКИ»

Отрасль реализации проекта	США	Велико-Британия	Германия	Италия	Канада	Франция	Япония	Всего
Средства размещения	1	18	12	6	9	4	1	51
Мосты и тоннели	2			5	3	3		13
Оборона		18	1			1		20
Образование		113	24		1			138
Здравоохранение		123	3	32	14	12		184
Иновационные технологии		1	1					2
Организация досуга					1			1
Легкое наземное метро	1	9		12	1	2		25
Порты				2				2
Тюрьмы		1	3	1	1	3		9
Железные дороги		2		1	1	1		5
Автостроительство	32	12	10	23	10	5		92
Социальное жилье		22						22
Уличное освещение		14	1					15
Коммунальное хозяйство			1					1
Использование отходов		19		4				23
Водоочистные сооружения				11	1			12
Всего	36	352	56	97	42	31	1	615

Рисунок 2. АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГЧП-ПРОЕКТОВ ПО ОТРАСЛЯМ В СТРАНАХ «БОЛЬШОЙ СЕМЕРКИ»



В последние годы во всем мире происходят значительные институциональные изменения в отраслях, которые раньше всегда находились в государственной собственности и государственном управлении: электроэнергетике, автодорожном, железнодорожном, коммунальном хозяйствах, магистральном трубопроводном транспорте, портах, аэропортах. Правительства передают во временное долго- и среднесрочное пользование бизнесу объекты этих отраслей, оставляя за собой право регулирования и контроля за их деятельностью.

С одной стороны, предприятия инфраструктурных отраслей — в первую очередь их сетевые, монопольные сегменты — не могут быть приватизированы ввиду стратегической, экономической и социально-политической значимости объектов инфраструктуры. Но, с другой стороны, в государственном бюджете нет достаточного объема средств, позволяющих обеспечивать в них простое и расширенное воспроизводство. Для того чтобы разрешить это противоречие, в хозяйственной практике используется концепция государственно-частного партнерства (ГЧП).

Государственно-частное партнерство - привлечение частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач, относящихся к публичному сектору (непосредственное исполнение, оказание услуг потребителям, регулирование, ответственность за организацию, исключительное право собственности) на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций.

Направления региональной политики, реализация которых возможна через механизмы ГЧП

1. Транспорт.

Региональная и муниципальная транспортная инфраструктура и транспорт, включая железнодорожный, автомобильный, воздушный, водный транспорт, подземный (метрополитен) и иной наземный транспорт общего пользования.

2. ЖКХ.

Система коммунального хозяйства, в том числе и объекты водо-, газо-, энерго- и теплоснабжения; водоотведения, обеспечение функционирования и благоустройства жилищного фонда и территории городов.

3. Бытовые

отходы.

Очистка сточных вод, переработка, утилизация, захоронение бытовых отходов.

4. Энергетика.

Объекты энергоснабжения, включая энергогенерирующие системы, а также системы передачи и распределения различных видов энергии.

5. Связь.

Объекты стационарной и подвижной связи, телекоммуникации.

6. Образование,

1. культура.

Объекты образования, воспитания, социального обслуживания и культуры.

7. Наука.

Развитие наукоемких направлений промышленности, разработка технологических инноваций.

8. Здравоохранение.

Объекты, используемые для осуществления медицинской, лечебной, профилактической и иной деятельности в медицинской сфере.

9. Туризм и спорт.

Объекты, предназначенные для туризма, рекреации и спорта.

10. Недвижимость.

Объекты недвижимости, находящиеся в собственности региона, включая объекты историко-культурного наследия.

Важно отметить, что в конечном итоге, созданные в результате основные фонды переходят в собственность органов государственно-муниципального управления.

Не путайте концессию с кредитованием// Деловой еженедельник «Бизнес&Власть», 2008, 26 марта, <http://www.railways.kz/node/787>

Концессионные проекты, которые планируется реализовать на железной дороге, нельзя осуществлять в ущерб национальной железнодорожной компании.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в форме концессионных соглашений на реализацию крупных инфраструктурных проектов с привлечением частных инвестиций получило довольно широкое распространение в экономически развитых странах. Находит определенное развитие ГЧП и в Казахстане, в частности на ж/д транспорте. Первым крупным проектом стало строительство на концессионной основе за счет средств пенсионных фондов железнодорожной линии Шар – Усть-Каменогорск.

Как известно, необходимость в строительстве этой линии возникла давно и рассматривалась еще в советское время. Ситуация особенно обострилась после обретения Казахстаном независимости и формирования самостоятельного производственно-экономического комплекса страны. Железная дорога, связывающая Восточный Казахстан с остальной частью государства, проходит по территории России на участке Локоть – Третьяково. Это сопряжено с двойным пересечением государственной границы, двойным таможенным, пограничным и другими видами контроля, что удлиняет время доставки грузов и проезда пассажиров, удорожает стоимость перевозок. Поэтому необходимость строительства этой линии вполне обоснованна. Но выделить средства в достаточном объеме госбюджет на это строительство не может. А у компании «Казахстан Темир Жолы» (КТЖ) не хватает средств даже на поддержание в должном состоянии и модернизацию действующей магистральной ж/д сети. Поэтому привлечение частного капитала закономерно.

Концессионное соглашение – наиболее оптимальный для такого случая вариант, но конкретный проект Шар – Усть-Каменогорск имеет свою особенность. В данном проекте правительство гарантировало полный возврат средств пенсионному фонду. Это и правильно: фонд, аккумулирующий пенсионные накопления, не может нести потери, даже кратковременные. В то же время это обстоятельство упрощает схему реализации концессионного соглашения.

Как известно, уже в начале этого года состоялась стыковка рельс, рабочее движение для доставки строительных грузов сейчас открыто по всему участку от Шара до Усть-Каменогорска. Специалисты, осматривавшие эту линию, отмечают высокое качество выполнения строительно-монтажных работ, что также свидетельствует в пользу реализации проекта по такому варианту. По-видимому, до конца года эта линия будет подготовлена для сдачи в эксплуатацию. При этом возникает вопрос: как будет организовано ее дальнейшее использование?

Соглашение предполагает, что железная дорога будет использована самим концессионером. При этом возможен целый ряд вариантов: концессионер может сам организовать эксплуатацию этой линии и возместить за счет тарифов вложенные инвестиции, может передать железную дорогу в аренду КТЖ или сторонней организации и т.д. Мне кажется, здесь будет принято достаточно простое решение: дорогу сдадут в аренду КТЖ, которая будет использовать эту линию, сохраняя действующие на ж/д транспорте тарифы и схему перевозок, расчетно-платежные отношения, взаимную ответственность грузополучателей, грузоотправителей и перевозчика. В пользу данного варианта говорит то, что правительство гарантировало возврат средств, и, значит, арендная плата будет

установлена на таком уровне, который обеспечит возврат инвестиций с определенными дополнительными процентами.

Тогда возникает еще два вопроса: станет ли, особенно в первые годы, эксплуатация этой линии достаточно прибыльной, и будут ли доходы нацкомпании соответствовать уровню арендной платы, которую КТЖ будет выплачивать концессионеру? Предположительно, первые 5-7 лет новая линия не будет оправдывать расходы, и КТЖ будет нести убытки от разницы между доходами и арендной платой. В этих условиях правительство должно будет из госбюджета компенсировать потери нацкомпании. Со временем доходов станет достаточно для уплаты арендной платы. Однако в любом случае нельзя ставить нацкомпанию в такие условия, когда она будет вынуждена и без того мизерные инвестиционные ресурсы направлять на уплату недостающей части арендной платы за эту дорогу.

Вторым крупным проектом, который будет реализован на концессионной основе, является строительство железной дороги Жетыген – Коргас протяженностью около 300 км. Здесь тоже требуются огромные инвестиции. Как известно, в настоящее время проведен тендер, есть информация, что несколько компаний заявили о готовности строить на концессионной основе эту дорогу. Но часть компаний выдвигает условие, чтобы государство и в этом проекте гарантировало возврат средств.

Такой подход становится достаточно опасным для национального ж/д перевозчика. Прецедент, созданный проектом Шар – Усть-Каменогорск, не может быть распространен на другие концессионные соглашения. Концессионер должен сам просчитывать расходы по строительству и эксплуатации, оценивать возможный доход от использования этой ж/д линии и сознательно идти на реализацию этого проекта, понимая, что он собственными действиями по привлечению на нее грузов вернет свои средства. Если же опять ответственность за возврат средств будет перекладываться на правительство и КТЖ, то это уже будет не концессия, а обыкновенное кредитование. Принятие предложений компаний, требующих правительственных гарантий возврата средств, просто недопустимо. Нужно, чтобы именно концессионер использовал построенную линию Жетыген – Коргас и нес ответственность за финансовые результаты своей деятельности, тем более что привлеченные для реализации данного проекта средства будут частными, а не пенсионных фондов.

Основным вариантом реализации концессионных проектов пока является строительство новых ж/д линий. Кроме уже указанных двух предполагается строительство железных дорог Мангышлак – Баутино и Ералиево – Курык в Западном Казахстане. И это правильно – новые дороги нужны. Но есть и огромная потребность в инвестициях для модернизации действующей магистральной ж/д сети, о чем в начале февраля говорил в ежегодном Послании народу Казахстана Нурсултан Назарбаев. Как известно, правительством принято решение об увеличении на 15% ежегодно в течение 5 лет грузовых тарифов на отдельные виды перевозок для формирования инвестиционных ресурсов на модернизацию магистральной ж/д сети. Однако этих средств может оказаться недостаточно. Не секрет, что износ магистральной сети, сооружений и устройств, техники, оборудования составляет около 70% и для обновления всей этой инфраструктуры требуются огромные инвестиции, исчисляемые сотнями миллиардов тенге. А без модернизации железные дороги могут оказаться не способными реализовать задачи по обеспечению перевозок грузов и пассажиров.

В этих условиях насущной становится задача задействовать механизм ГЧП для привлечения инвестиций в модернизацию магистральной ж/д сети. Направлений модернизации несколько: это обновление путей для повышения скорости, повышение пропускной способности за счет строительства дополнительных путей и отдельных пунктов, внедрение новейших систем ж/д автоматизации и телемеханики, электрификация, внедрение новой тяги. Здесь уже не может быть принят вариант, согласно которому

действующая дорога будет отдана концессионеру в пользование до тех пор, пока он не вернет свои инвестиции. Все, что будет построено за счет средств концессионера, будет использоваться КТЖ, и нужно находить такой вариант партнерства, который бы делал, во-первых, привлекательным для концессионера участие в этих проектах, во-вторых, давал бы ему возможность вернуть вложенные инвестиции.

Сейчас рассматриваются концессионные проекты, связанные с электрификацией отдельных действующих ж/д направлений, проводятся конкурсы, уже есть предложения от потенциальных концессионеров. Но опять-таки нужно отработать такую схему возврата инвестиций, при которой концессионер возмещал бы свои затраты за счет собственной работы на электрифицированных участках. Здесь также существует несколько вариантов. Концессионер может предоставлять КТЖ услуги тяги, может своими электровозами обеспечивать пропуск поездов, может поставлять по контактной сети электроэнергию для тяги. Но при любом подходе нельзя делать нацкомпанию заложником возврата концессионных затрат. Предстоит очень серьезная аналитическая, исследовательская работа для заключения такого концессионного соглашения, которое заставляло бы концессионера экономить затраты на реализацию проекта, качественно выполнять работы и затем эффективно организовывать эксплуатацию своей электротяги, что даст ему возможность вернуть вложенные инвестиции.

Предпочтительным представляется вариант, когда в модернизации магистральной ж/д сети будут участвовать не концессионеры со стороны, просто имеющие свободный капитал, а те крупные предприятия и компании, которые хотят увеличить поток своих грузов в том или ином направлении, в связи с чем заинтересованы в модернизации, усилении пропускной и провозной способности соответствующих участков железных дорог. Например, предполагается развитие горнорудной базы в Костанайской области, однако потенциально возросший грузопоток не сможет быть освоен без дополнительного развития отдельных ж/д участков. «Тенгизшевройл» собирается увеличить объем ж/д перевозок нефти и серы, и это потребует увеличения пропускной способности целого ряда направлений в Западном Казахстане. Есть и другие примеры. Необходимость освоения дополнительных объемов перевозок за счет предложений отдельных грузоотправителей может стать основой для реализации такого ГЧП, в котором партнером со стороны частного бизнеса выступает именно этот грузоотправитель.

В этих случаях возможно целевое использование выделенных таким грузоотправителем инвестиций в увеличение пропускной способности и модернизацию участков дорог, по которым проходит его груз. Возврат же инвестиций может быть обеспечен за счет того, что концессионеру будут предоставлены преференции по ж/д тарифам на определенный период.

От реализации такого проекта выиграет и грузоотправитель, который без инвестирования собственных средств не смог бы обеспечить перевозку своих грузов в необходимых объемах, и нацкомпания, поскольку она получает инвестиции на обновление линии и дополнительные доходы за счет перевозки большого объема грузов. Именно этот вариант ГЧП следует особо развивать в предстоящий период, на который поставлена задача модернизации магистральной ж/д сети.

По-видимому, варианты ГЧП этим не ограничатся. Реализация уже известных идей и предложений может подсказать и другие способы партнерства. Но главным условием должно быть то, чтобы и правительство, и национальная железнодорожная компания, и частный инвестор получали бы выгоду при реализации концессионных проектов

Государственно-частное партнерство (ГЧП) не является новым экономическим механизмом. Прототипы концессионных схем появились еще в Древнем Риме и Греции, получили широкое распространение в Средние века.

Развитые страны закрепляют свое могущество за счет эффективной экономической стратегии, направленной на технологию взаимодействия бизнеса и государства. Государство и бизнес за рубежом являются зрелыми партнерами и сохраняют независимость друг от друга. При этом в развитых странах государство выступает в роли первого и ведущего партнера во взаимодействии с бизнесом.

В странах Евросоюза государственно-частное партнерство служит эффективным средством реализации инновационной и инвестиционной политики, управления экономикой, расширения инфраструктуры, реализации масштабных социальных проектов.

В Евросоюзе ГЧП используется для осуществления межнациональных (межстрановых) проектов (PHARE, TACIS, MEDA и другие). Проекты направлены на устранение барьеров в региональном развитии как стран-участниц ЕС, так и средиземноморских стран, не являющихся его членами. В ряде проектов участвуют регионы стран (а иногда и сами страны), которые не имеют собственных ресурсов для полноценного развития. В этом случае необходимая ресурсная поддержка оказывается за счет ГЧП. Данный опыт может использоваться во многих российских регионах, не обладающих собственным научно-техническим потенциалом, а также инвестициями и другими ресурсами для реструктуризации и модернизации производственной деятельности. Но необходимо учитывать имеющиеся в России особенности. Это может быть межрегиональное взаимодействие на уровне федеральных округов страны.

США одними из первых стали использовать ГЧП для решения крупных проблем национальной экономики. В США при министерстве торговли учрежден центр по управлению целевыми государственно-корпоративными программами в виде администрации по технологиям, призванной координировать и контролировать разработку и внедрение инноваций. Корпорациям и предприятиям, участвующим в инновационных программах, предоставляется широкий круг поощрительных мер.

Одной из важных сторон механизма ГЧП в США является заключение контрактов между органами власти и корпорациями в рамках реализации национальных проектов и программ социально-экономического развития. Инициатива исходит от органов государственной власти США и частных компаний. По этим контрактам частные фирмы могут получить кредиты на льготных условиях со сроком выплаты до 25 лет, в случае если они выполняют общественные работы. Такие кредиты могут покрывать до 65% инвестиций в основной капитал, что стимулирует процессы реструктуризации и модернизации их хозяйственной деятельности.

Основными типами ГЧП в США являются:

- 1) «проектирование-строительство»;
- 2) контракты на управление;
- 3) концессии;

4) сдача муниципальных предприятий в аренду и пр.

В Великобритании в 1992 г. была сформирована Концепция управления государством «Инициатива частного финансирования» (Private Finance Initiative). Суть концепции состоит в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов. То есть фактически частный бизнес сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. Расходы частного инвестора компенсировались впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях использования частной финансовой инициативы инвестор привлекался к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала.

Основными сферами реализации ГЧП-проектов в Великобритании являются здравоохранение, образование, социальное жилье, использование отходов, оборона, средства размещения, уличное освещение, автодороги и прочее.

Во Франции взаимодействие государства и частного сектора начинается в XVI – XVIII вв. при строительстве каналов и мостов. На современном этапе французская модель государственно-частного партнерства предполагает частное финансирование коммунальных служб и отраслей инфраструктуры. Объектами концессионных соглашений во Франции являются автострады, городской транспорт, высокоскоростные железнодорожные магистрали, системы водо- и электроснабжения, кабельное телевидение и тюрьмы.

Одним из способов ГЧП является лоббирование. В США существует закон о лоббизме, согласно которому лоббисты должны регистрироваться (официальное число лоббистов в 8 раз превышает число конгрессменов). В Великобритании лоббизм признан одним из важнейших элементов взаимодействия государства и бизнеса. Законы о лоббировании как методе взаимодействия государства и бизнеса приняты в США, Канаде, Австралии, Бразилии, Германии. И в России также созрела необходимость узаконения лоббирования как метода взаимодействия государства и бизнеса. При отсутствии закона лоббирование в Российской Федерации принимает форму неформальных отношений.

Фактором развития лоббизма в России является усиление бюрократии, которая существенно контролирует процессы принятия решений в правительстве. За рубежом бюрократия вынуждена считаться с позицией разных классов и социальных слоев, в России бюрократия защищает лишь собственные интересы (получение отступных). Незрелость института лоббизма в России приводит к возникновению коррупции, которая является теневым методом взаимодействия все тех же властных структуры и предпринимательства.

Кирсанова И.А., Товстолес Д.В. Модели государственно-частного партнерства (ГЧП) в Китае. Возможности их применения в белорусской экономике // 4с.

В настоящее время существует тенденция реформирования структуры государственного управления во многих развитых и развивающихся странах, которые открывают двери для применения схем ГЧП. Такие формы ГЧП, как аутсорсинг, лицензирование, концессия, эксплуатация-передача, проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация и многие другие, обеспечивают широкий спектр возможностей для сотрудничества.

Предпосылки использования ГЧП в Китае

Реформы последних десятилетий в Китае вызвали значительный экономический рост. В течение этого периода, с целью преодоления проблем перехода к рыночной экономике, китайское правительство содействовало реформе государственных структур для повышения эффективности их функций.

Процесс преобразования китайской экономики восходит к концепции четырех модернизаций (SiGe xiandaihua) [6], объявленной премьер-министром Чжоу Эньлай в середине 1960-х и давшей толчок Дэн Сяопину начать свою программу экономических реформ в 1978 году. Эта реформа провозгласила блестящее будущее китайской экономике в 2050 году, а точнее, модернизацию в сельском хозяйстве, промышленности, обороне, национальной науке и технологиях.

В середине 1980-х годов Дэн Сяопин разработал «три шага» для будущего развития. Первый заключался в увеличении в два раза уровня реального ВВП к 1990 году, разрешая тем самым проблему «недостатка в одежде и питании» (wenbao wenti) [6]. Вторым этапом, в результате учетверения реального уровня ВВП, являлось создание до 2000 года «зажиточного» общества (syaokan). Третий шаг заключался в повышении ВВП на душу населения до уровня развитой страны в течение 30-50 лет. Стратегия «три шага» рассматривается как наиболее важная цель китайских экономических реформ.

После окончания периода Дэн Сяопина, Цзян Цзэминь провозгласил концепцию "социализма с китайской спецификой", что означало некоторую переориентацию коммунистической партии Китая, и в то же время впервые было официально узаконено частное предпринимательство. В 2004 году лидерами четвертого поколения Ху Цзиньтао и Вэнь Цзябао было выдвинуто два лозунга: научное развитие (kexue fazhan) и гармоничное общество (hexie shehui) [6]. В 2004-2008 годы продолжаются дискуссии по вопросу решения в Китае социальных проблем и подчеркивается важность урегулирования конфликтов, возникающих между сельскими и городскими районами. Концепция научного развития соответствует потребностям индивидов и устойчивому развитию. Концепция гармоничного общества связана с понятиями социального обеспечения, справедливого распределения доходов в соответствии с верховенством закона. Именно в рамках этой концепции предусматриваются более тесные взаимоотношения между правительством и общественностью.

Вместе с тем большинство китайцев признают, что предоставление общественных благ в их нынешнем виде в Китае является недостаточным и неэффективным, даже несправедливым. Независимо от идеи о зажиточном и гармоничном обществе, имеется множество трудностей, которые необходимо решить. Например, государственные расходы остаются низкими в таких ключевых областях, как образование, где оно ниже 4% от ВВП. То

же самое верно для здравоохранения, где государственные расходы не удовлетворяют растущие потребности населения, а также для городской инфраструктуры или защиты окружающей среды.

В частности, высшие учебные заведения в настоящее время финансируются за счет государственного бюджета лишь наполовину, а количество студентов за 10 лет увеличилось в пятнадцать раз (по состоянию на 2005 год, около 20 млн студентов обучалось в высших учебных заведениях) [8]. Вместе с тем, зависимость от частного капитала усугубляет социальное неравенство и высшее образование доступно только для тех, кто может себе это позволить. По данным китайского правительства, к концу 2020 года в высших учебных заведениях будут учиться около 40 млн. студентов, однако инфраструктура высшего образования будет не в состоянии удовлетворить такую потребность.

Общественные блага в Китае исторически относятся к государственному сектору, когда правительство в полной мере несет ответственность за финансирование и эксплуатацию таких объектов, особенно в городских районах. Однако, в связи с ускоренной урбанизацией и повышением уровня жизни, традиционные источники финансирования, такие как правительственные трансферы и банковские займы больше не могут удовлетворять быстрорастущие потребности. Кроме того, в силу несовершенства рыночного механизма, правительство должно сосредоточиться на тех областях, где рынок не может решить государственных задач. Беспрецедентные темпы роста привели к существенной дифференциации в доходах. В процветающих городах Шанхай, Пекин и Гуанчжоу доходы населения в шесть раз превышают доходы сельского, вместе с тем, более 20 миллионов китайцев все еще живут на менее чем \$ 1 в день, что представляет угрозу для экономического роста и социальной сплоченности. Таким образом, предоставление адекватных, справедливых и эффективных общественных благ становится важной задачей для правительства Китая.

Создание «Правительства, ориентированного на общественные блага» превращается в важную идею, которая рассматривается как одна из составляющих концепции научного развития и гармоничного общества. То есть, правительство должно не только сосредоточить внимание на экономическом развитии, но и предоставления качественных общественных благ. Кроме того, правительство должно увеличить инвестиции в общественную инфраструктуру: объекты транспорта, образования, здравоохранения и охраны окружающей среды.

Столкнувшись с острой нехваткой финансовых и технических ресурсов, чиновники признают, что государственные инвестиции уже не могут удовлетворить потребности общественной инфраструктуры, из чего следует необходимость привлечения частных ресурсов. Академические круги и многие правительственные ведомства Китая признали необходимость и значимость привлечения внутренних и иностранных частных инвесторов в сектор городской инфраструктуры и охраны окружающей среды, образования и проектов в области здравоохранения. Таким образом, модель ГЧП широко обсуждается в Китае, как одна из форм сотрудничества между государством и бизнесом.

Модели ГЧП в Китае

Понятие ГЧП в Китае было введено Административным центром China's Agenda 21 (АССА21) [4], а Государственная комиссия по планированию развития (ГКПР) и Министерство науки и техники (МНТ) Китая выразили поддержку инициативе создания ГЧП. Вместе с Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Пекин официально утвердил включить схему ГЧП в текущую программу развития. В последние годы Китайское центральное правительство признало важность партнерства государства и бизнеса. Кроме ГКПР и МНТ, с целью применения моделей ГЧП в области общественных благ, начали переговоры с международными финансовыми учреждениями Министерство

финансов и Министерство образования. Первый в Китае центр Государственно-частного партнерства был учрежден в Пекине в 2003 году. В 2005 году в Пекине состоялся форум государственно-частного партнерства, где многие официальные лица из Китая, США, Австралии, Франции, представители международных институтов, таких как Всемирный банк, Международная финансовая компания, обсуждали опыт внедрения и применения модели ГЧП в ряде промышленно развитых стран и перспектив ее применения в Китае. Следует отметить, что, хотя ГЧП широко обсуждалось в Китае с 1999 года, воплощение этой модели остается ограниченной, а преимущества самой модели используются далеко не полностью.

С одной стороны, наибольшее внимание в дискуссиях уделяется инвестициям, а модель рассматривается лишь в качестве нового инструмента финансирования. В тоже время с другой стороны, более широкое сотрудничество между различными общественными субъектами (правительствами, коммерческими и некоммерческими организациями) не воспринимается всерьез. Кроме того, все еще недостаточно развита в Китае роль некоммерческих организаций как важных агентов партнерства.

Примеры применения моделей ГЧП в Китае

Одной из наиболее популярных в Китае является модель «строительство-эксплуатация-передача» (СЭП) [9]. Согласно СЭП частным компаниям дается право на строительство проекта, получать прибыль за период, согласованный обеими сторонами, по истечении которого частная компания безвозмездно передает проект правительству. Например, в Пекине СЭП был использован во многих городских инфраструктурных проектах [8, 9]. Эксперт по проектам СЭП, Wang Shouqing утверждает, что китайское Правительство широко применяет эту схему с начала 1990-х годов, особенно в дорожном строительстве, водоснабжении и электроэнергетике [8]. Среди этих проектов, наиболее типичным случаем является электростанция Laibin в провинции Гуанси, построенная с привлечением иностранных инвестиций и стал успешным примером для аналогичных инициатив [8].

Активно развиваются проекты в областях экологической инфраструктуры, таких, как объекты водоснабжения и очистка сточных вод. В качестве примера можно привести созданное партнерство по очистке сточных вод Северного завода Шэньян и канализационных проектов в Пекине. С 2000 по 2001 годы развитию государственно-частного сотрудничества способствовали четыре проекта в сельских и городских системах водоснабжения и очистки сточных вод, финансируемые Всемирным банком каждый из которых оценивается в среднем \$ 100 млн. Все больше и больше участников частного капитала наблюдается в государственных инфраструктурных проектах в южных районах Китая.

Правительство играет важную роль в продвижении этих проектов, содействуя различными способами. Например, некоторые местные правительства берут на себя гарантии по кредитам, приобретения благ. Положительной тенденцией является то, что провинциями Гуандун, Сычуань и некоторыми городами в провинции Цзянсу были приняты объекты водоснабжения, очистка сточных вод и бытовых отходов от субъектов частного сектора.

Кроме того, с расширением использования ГЧП, одним из самых впечатляющих событий стало строительство метрополитена в разных частях Китая. Особого внимания заслуживает строительство метро в Пекине [11]. Кроме того, в Пекине частные инвестиции включали многочисленные проекты по строительству олимпийских спортивных объектов. ГЧП в Китае имеет огромный экономический потенциал. По данным одного из исследований, проведенных Всемирным банком, Китаю в период до 2010 года необходимо инвестировать в развитие инфраструктуры \$130 млрд. долларов США ежегодно, а по некоторым подсчетам общий объем необходимых инвестиций возрастает до уровня \$200

млрд. в год [9]. Эта сумма эквивалентна 40 % доходов государства по данным 2006 года, и очевидно, что государство не сможет самостоятельно обеспечить инвестиции в необходимом объеме. Учитывая ограниченность бюджетных ресурсов и вполне реальную вероятность кризиса на рынке данных услуг, обеим сторонам партнерства следует признать, что для них настал момент объединить свои ресурсы и усилия в качестве союзников и выступить единым фронтом. ГЧП — стратегия, одинаково выгодная для всех и дающая реальную возможность оптимизировать все имеющиеся ресурсы, обеспечить устойчивое развитие и эффективную реализацию программ в социальной сфере.

Китайское правительство приглашает местные и иностранные компании в строительство инфраструктуры и предоставление общественных услуг с помощью ГЧП. С практической точки зрения применение модели ГЧП стимулировало аналогичные проекты в других областях, в настоящее время появляются схемы партнерства в сферах газоснабжения, утилизации отходов, городского водоснабжения, очистки сточных вод и в других. Многие официальные лица предполагают, что модель ГЧП представляет собой эффективный способ для облегчения финансового бремени государственного сектора. Вместе с тем они считают, что модель ГЧП является более эффективной, чем традиционная модель финансирования и предоставления услуг, поскольку частный сектор обладает гибкими механизмами управления, опытом и экономической информированностью, и таким образом оказываемые услуги более полно удовлетворяют спрос.

Необходимо подчеркнуть тот факт, что в настоящее время в Китае проблема продвижения модели ГЧП в образовании и здравоохранении входит в состав наиболее остро обсуждаемых.

В заключение отметим, что преимущества модели ГЧП являются очевидными и для Беларуси. Применение таких моделей ГЧП, как концессии, СЭП, участие частного капитала в таких традиционно государственных сферах, как водоснабжение, очистка сточных вод, здравоохранение, строительство метрополитена и других инфраструктурных объектов должны стать предметом дискуссий на самом высоком уровне. В настоящее время ГЧП в Беларуси не получило должного распространения, несмотря на то, что оно является эффективным инструментом объединения усилий власти и бизнеса для решения современных проблем общества.

Список использованных источников

1. Kooiman, Jan. *Modern governance: new government-society interactions* 2003.
2. Teisman G., Klijn E.-H. *Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?* // *Public Administration Review*. 2002. Vol. 62. № 2.
3. Carroll, Peter and Peter Steane, 'Public-private partnerships: sectoral perspectives', in Stephen Osborne (ed), *Public-Private Partnerships – Theory and practice in international perspective*, London: Routledge, pp. 36-56.-2000.
4. ACCA21, *Public-private partnership sin delivering urban environmental services in China*, retrieved Sept.10,2007//Электронный ресурс. Режим типа: www.cestt.org.cn/english/projects/ppp-output2.htm.
5. Chai, Xiaozhong(2005), *The concession model of No.4 Beijing Subway Line (in Chinese)*, (Speech at Beijing International Forum, for Promoting Marketization of Infrastructure Construction, Beijing).
6. Li, Junpeng(2006), *Guidance of Building Public Service-oriented Government (in Chinese)*, Beijing: Press of History of Chinese Communist Party.
7. Li, Ronghua, Yan, Suqin, and Zhou, Chengwu(2006), *Environment of Policy and System Importing the Mechanism of the Public-Private Partnership in the Government Hospital of China*, *Chinese Health Economics (in Chinese)*, 25-6: pp.56-57.

8. Zhiyong LIU and Hiraku YAMAMOTO. Public-Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends, and Future Challenges//

«Укрзалізниця» нашла вагоны // 2010, 5 октября, http://proconsulting.com.ua/news/2010/10/05/ukrzaliznitsja_nash_34161.html, 2 с.

Железная дорога заявляет о беспрецедентных планах по закупке грузовых вагонов: 50 тыс. единиц на сумму 27 млрд. грн. Изыскать же эти средства планируется не в банках, а в карманах участников рынка грузовых перевозок, которые должны будут сформировать частные парки и сдавать их в аренду госмонополии. При действующем уровне тарифов схема не заинтересует инвесторов, уверены эксперты.

О том, что «Укрзалізниця» планирует закупить 50 тыс. грузовых вагонов в течение 2011-2015 гг., заявил во время Международного инвестиционного саммита в Донецке замгендиректора железнодорожной администрации Николай Сергиенко. Озвученная сумма в 27 млрд. грн.— стоимость такого количества подвижного состава в текущих ценах. Такие объемы обновления вагонного парка беспрецедентны для железнодорожной монополии: на протяжении всех лет независимости «Укрзалізниця» закупала в среднем не более 300-400 грузовых вагонов в год. Теперь же, согласно озвученным планам, темпы пополнения парка подвижного состава составят более 12 тыс. грузовых вагонов ежегодно. Более того, заявленный размер новостроя близок к объему задействованного в перевозках парка грузовых вагонов на текущий момент, то есть фактически за четыре года он должен вырасти в два раза.

На вопрос о финансировании таких аппетитов у «Укрзалізниці» уже имеется ответ. По словам господина Сергиенко, рассматривается вариант применения механизмов государственно-частного партнерства. «Схема, предлагаемая руководством предприятия, заключается в закупке частным инвестором вагонов за собственные и средства и дальнейшую передачу их «Укрзалізниці» в управление для совместного использования. Условия использования и распределения прибыли и рисков должны быть согласованы между двумя сторонами»,— заявил замгендиректора администрации. Топ-менеджмент «Укрзалізниці» уверен, что «такая схема выгодна для всех участников рынка грузовых перевозок». Как подсчитали специалисты администрации, за год вагон может принести около 100 тыс. грн. чистой прибыли, что позволит предложить частникам привлекательную арендную ставку.

Участники рынка пока не проявляют острой заинтересованности в покупке вагонов для «Укрзалізниці». «Все будет зависеть от конкретных условий, которые нам предложат. Но пока железная дорога не отличалась последовательностью при сотрудничестве с частными операторами. Год назад мы взяли у «Укрзалізниці» в долгосрочную аренду 435 вагонов. Они были непригодны для использования и подлежали списанию, но наша компания инвестировала в их восстановление 26 млн. грн. Тогда эти вложения казались выгодными, поскольку арендная ставка и наличие скидки в 50% на порожний пробег обеспечивали окупаемость. Теперь же скидку отменили, а арендную плату повысили — и возить грузы стало выгоднее в общем парке»,— рассказывает гендиректор экспедиторской компании «Трейн Україн» Марина Терещенко. «Зная «Укрзалізницю» и ее политику, не думаю, что это могут быть выгодные условия для экспедиторов и грузовладельцев»,— подытоживает госпожа Терещенко.

«Как «Укрзалізниця» может планировать покупку вагонов не подконтрольными ей предприятиями?» — вопрошает глава Ассоциации международных экспедиторов Украины Юрий Приходько. Эксперт прогнозирует возникновение конфликта между потребностью «Укрзалізниці» в сохранении рентабельности и необходимостью при такой схеме предлагать достойную арендную ставку владельцам подвижного состава. «Они же не установят тариф

себе в убыток. Не думаю, что это реально»,— резюмирует господин Приходько.

Руководитель аналитической группы консалтингового консорциума «Менеджмент консалтинг групп» (МКГ) Дмитрий Подтуркин напоминает, что «Укрзалізниця» уже пыталась внедрить механизм обновления парка грузовых вагонов через схемы ГЧП.

«Привлечение частных операторов к перевозкам грузов «Укрзалізниці» стало осуществляться через предоставление тарифных преференций владельцам собственного подвижного состава. Им дается определенная скидка в размере вагонной составляющей тарифа»,— объясняет эксперт. Между тем схема оказалась неэффективной, поскольку скидка сегодня слишком мала для того, чтобы стимулировать операторов закупать новые вагоны. В МКГ затруднились оценить темп закупки новостроя частными украинскими компаниями в последние годы, заметив только, что он был ничтожно мал в сравнении с активностью на рынке российских компаний. «Они законтрактовали весь объем вагоностроительных предприятий России и Украины до 2011 г., а это около 65 тыс. вагонов»,— говорит Дмитрий Подтуркин.

Эксперт уверен, что у планов «Укрзалізниці» по сотрудничеству с частными операторами на условиях аренды мало шансов на успех. «Действующий уровень тарифов имеет очень небольшую инвестиционную составляющую и не может обеспечить окупаемость вагона. Поэтому схема, скорее всего, не будет популярна»,— заключает он.

Как обеспечить государственно-частное партнерство во имя процветания Кыргызстана? //2010, 20 октября,
<http://reformnow.kg/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo/kak-obespechit-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-vo-imya-procvetaniya-kyrgyzstana/> 6 с.

Введение

Наличие разных видов инфраструктурных услуг и повышения их качества в энергоснабжении, управлении твердыми бытовыми отходами и канализации, водоснабжении, транспорте, здравоохранении и образовании являются жизненно важными условиями для развития экономики страны и достойного жизнеобеспечения ее граждан. Недостаток финансовых средств в осуществлении государственных инвестиций в инфраструктуру страны обуславливает необходимость применения нового подхода в Кыргызстане – Государственно-Частного Партнерства (ГЧП), при котором государство отходит от традиционной роли единственного поставщика инфраструктурных услуг.

В своей основе ГЧП представляет договорное обязательство между государством и частным сектором по реализации инфраструктурных проектов. Главная задача ГЧП – привлечение качественного менеджмента и больших объемов инвестиций со стороны частного сектора в инфраструктурные проекты. В мировой практике механизмы ГЧП применяются в таких сферах как:

- выработка и распределение электроэнергии
- водоснабжение
- переработка и утилизация мусора
- здравоохранение
- образование
- железнодорожные линии
- пенитенциарные заведения
- аэропорты и воздушные пути сообщения
- автомобильные дороги и др.
- стадионы и парки

В США, например, ГЧП используется уже около 200 лет. По данным Национального Совета по ГЧП, сейчас в каждом американском городе от 23 до 65 муниципальных служб работают в сотрудничестве с частным бизнесом. Его участие в подобных проектах позволяет местным властям сэкономить от 20 до 50 процентов бюджетных средств. Во Франции примеры подобного партнёрства известны уже 450 лет. Великобритания лидирует и по общему числу проектов, и по числу отраслей, где применяется ГЧП. В частности, именно в этой стране впервые появились частные тюрьмы.

Существуют разные модели ГЧП – от договоров по предоставлению услуг до контрактов по управлению, от лизинга до концессий:

- **«Приобретение – строительство – эксплуатация» (BBO – Buy-Build-Operate):**
 - Передача государственного имущества частному партнеру на условиях контракта, согласно которому имущество должно быть модернизировано и эксплуатироваться определенный период времени.
- **«Строительство – эксплуатация – передача» (BOT – Build-Operate-Transfer):**
 - Частный партнер проектирует, финансирует и строит новое сооружение на основе долгосрочного концессионного соглашения и эксплуатирует его в период действия этого соглашения. По истечении срока действия соглашения право собственности возвращается государственному сектору.

- **«Реабилитация – эксплуатация – передача» (ROT – Rehabilitate-Operate-Transfer):**
 - Частный партнер реабилитирует состояние объекта своими ресурсами, эксплуатирует в течение определенного в соглашении срока, и передает государству. Право собственности и контроль над объектом остается за государством на протяжении реализации всего проекта.
- **«Строительство – лизинг – эксплуатация – передача» (BLOT – Build-Lease-Operate-Transfer):**
 - Частный партнер получает в лизинг существующий объект государственной собственности. Инвестирует собственный капитал на строительство или модернизацию. Эксплуатирует и по окончании проекта передает согласно контракту с государством.
- **«Участие в финансировании» (Finance Only):**
 - Частный партнер финансирует проект напрямую или посредством различных механизмов: долгосрочная аренда или выпуск долговых ценных бумаг.
- **«Проектирование – строительство» (DB – Design – Build):**
 - Частный партнер проектирует и строит объекты инфраструктуры на основе строительного контракта немедленной эксплуатации для удовлетворения запросов государственного сектора на услуги, часто оказываемые по фиксированной стоимости.

В качестве примера можно рассмотреть опыт Гонконга по Строительству-Эксплуатации-Передаче (BOT) объектов по утилизации/перевозке твердых отходов. Правительство приняло решение о заключении контракта по BOT с частным сектором для строительства и эксплуатации объектов по утилизации/перевозке твердого мусора, которые включают передаточную станцию и парк грузовиков. Правительство осуществило предварительный отбор нескольких частных компаний на основе их опыта в области проектирования и эксплуатации передаточных станций, а затем провело процесс конкурсных торгов для отбора компании-победителя. Станция в настоящее время введена в эксплуатацию и обеспечивает на 100% потребность Гонконга в утилизации твердого мусора.

Проблема

С момента обретения Кыргызстаном независимости, проблемы в инфраструктуре накапливались каждый год. Кыргызстан по общему качеству инфраструктуры занимает 112 место среди 133 экономик мира по индикатору «Инфраструктура» в Индексе Глобальной Конкуренентоспособности за 2009-2010 гг. [1]

- Электроэнергия. По качеству электроснабжения [Кыргызстан занимает] - 125 место в мире [2]. Квази-фискальный дефицит в этом секторе, определяемый как «издержки производства минус денежные поступления», составляет 7.6 % ВВП [3]. Технические и не технические потери при передаче и распределении электроэнергии, составляют в среднем 40%, которые связаны с хищениями и перегрузкой и изношенностью электросетей, находящихся на грани полного выхода из строя [4]. Сборы за пользование электроэнергией составляют только 80-90% от общей суммы выписываемых счетов за использование электроэнергии.

- Транспортная инфраструктура. Кыргызстан занимает по качеству дорог 122 место, железнодорожной инфраструктуры 67 место, авиаинфраструктуры 127 место в мире [5]. Автомобильным транспортом перевозятся 95% товаров и услуг внутри страны, но 2/3 дорожной сети находятся в крайне плохом состоянии и нуждается в капитальном ремонте. Ежегодное сокращение дорог с жестким покрытием по оценкам экспертов Всемирного Банка составляет порядка 200 км в год. Из-за серьезной изношенности дорожно-строительной техники, используется ручной труд, который не в состоянии создать качественную основу при строительстве дорог. Пока не улучшится ситуация с надлежащим содержанием дорог,

- продолжают затраты пользователя дорог в части ГСМ, запчастей, износа автомашины, потери времени и увеличения числа дорожно-транспортных происшествий.

- Водоснабжение. Незначительная часть населения имеет канализационные сети с водным смывом, и ни одно из них не имеет очистное сооружение. Большинство водопроводных сетей, особенно в сельской местности, обветшали, что влечет серьезные последствия для здоровья населения. К 2000 году лишь около 1/3 от общего числа систем водоснабжения продолжали функционировать. Согласно расчетам экспертов Азиатского Банка Развития, для расширения охвата водоснабжения сельских местностей страны понадобятся инвестиции в сумме около 200 миллионов долларов США.

- Образование. По качеству системы образования Кыргызстан занимает 100 место среди 133 государств мира, а по качеству начального образования 90 место [6]. Исследование PISA 2006 года среди 15-летних учащихся выявило, что только 70% кыргызстанских школьников применяют научные навыки так, как это требуется в самых легких заданиях. 80% наших школьников получили оценки ниже «1» по «5» бальной шкале. Вследствие этого, Кыргызстан занял 57 место среди 57 принимавших участие в сравнительном исследовании стран. Поступающие в систему образования ресурсы используются неэффективно. Кыргызстанская система образования характеризуется нерациональной организацией сети образовательных учреждений с устаревшей материально-технической и информационной базой; кадровый состав системы образования не отвечает современным требованиям.

- Здравоохранение. Недостаточное государственное финансирование системы здравоохранения страны, в частности, текущие расходы государственного бюджета (без ПГИ) сократились с 3,7% ВВП в 1990г. до 2,0% в 2007г [7]. Эта проблема стала причиной сокращения числа больничных учреждений с 365 до 195, а врачебных учреждений с 614 до 175 в период 1998-2008гг [8]. Из-за отсутствия медицинских учреждений, в некоторых отдаленных участках страны затруднен доступ местного населения к медицинским услугам. Имеющиеся в системе здравоохранения ресурсы, используются неэффективно. Существующая система оказания медицинской помощи, характеризуется избыточной сетью медицинских учреждений с низким материально-техническим оснащением; доминированием стационарной помощи, низкой приоритетностью первичной медико-санитарной помощи, недостаточной мотивацией медицинского персонала к качественной работе. К сожалению, по причине наличия серьезных проблем в системе здравоохранения страны, Кыргызстан по продолжительности жизни занимает 97 место, по детской смертности 98, по распространенности туберкулеза 93 место и малярии 77 место в мире [9].

Вследствие недостаточного уровня инвестиций в инфраструктуру Кыргызстана, не обеспечиваются условия для надлежащего технического обслуживания и ремонта, а состояние объектов инфраструктуры, ухудшаясь из года в год, претерпевают технический и финансовый кризис.

Решение

Для решения существующих проблем в инфраструктуре Кыргызстана, необходимо привлечь финансирование со стороны частного сектора, как отечественного, так и иностранного, поскольку достаточный уровень притока инвестиций не может быть обеспечен только за счет государственного бюджета. В такой сложившейся трудной для государства обстановке, использование различных моделей государственно-частного партнерства выступает ключом к решению проблем по привлечению достаточного количества инвестиций, эффективного менеджмента и качественного выполнения социальных обязательств государства перед населением страны.

С учетом сильной глобальной конкуренции за капитал, Кыргызстан должен осознавать насущную потребность в реформах в данном направлении, которые смогли бы укрепить принципы государственно-частного партнерства посредством:

- **Принятие нового закона о ГЧП.** В действующем Законе КР «О государственно-частном партнерстве» от 11 мая 2009 №154 отсутствуют: основные принципы реализации проектов ГЧП (равноправное отношение к иностранным компаниям, невмешательство государства в сферу ответственности, прозрачность и обратная связь), четкая процедура отбора частных партнеров, права и обязанности сторон партнерства, модели реализации проектов ГЧП, распределение рисков между государством и частным партнером, и т.д.

- **Пересмотр Закона КР «О концессиях», принятый в 1992 году.** (Недостатки: Закон о концессиях не определяет иные формы ГЧП, кроме как концессии, а также не определяет отрасли экономики, в которых эти формы могут применяться, и сферу применения концессий. К другим важным положениям, не освещаемым данным законом, относятся (а) порядок, правила и критерии отбора концессионеров; (б) отсутствие общих положений о тарифах и тарифном регулировании; (в) наличие государственной поддержки и финансовых гарантий концессий, и (г) процесс выбора международного арбитража.)

- **Соблюдение Правительством принципов законности** – неукоснительное соблюдение всех соответствующих нормативных правовых актов; **справедливости** – создание равных и не дискриминирующих условий для инвесторов; **прозрачности** – доступ к информации для инвесторов и общественности на всех этапах реализации проекта; **неприкосновенности соглашений** – защита прав и интересов сторон соглашения о ГЧП; **взаимная поддержка** – справедливое и взаимовыгодное сотрудничество сторон соглашения о ГЧП.

По секторам инфраструктуры, (кроме социальной инфраструктуры) требуются следующие реформы:

Электроэнергетика:

1. Применение контракта ГЧП «ROT=реабилитация – эксплуатация – передача» для электрораспределительных компаний.

2. Приватизация средних гидроэлектростанций поэтапно по масштабам значимости (1. Атбашинская 2. Учкурганская 3. Шамалдысайская 4. Ташкумырская 5. Курпсайская).

3. Либерализация электроэнергетического сектора и создание благоприятной конкурентной среды частному сектору по строительству малых и средних ГЭС.

Транспорт и дороги:

1. Выставление всех аэропортов под концессию инвесторам или приватизация.

2. Строительство дороги Бишкек-Алматы под концессию или применение «BOT = строительство – эксплуатация – передача».

3. Взаимодействие с частным сектором по строительству новых дорог по контракту «BOT= строительство – эксплуатация – передача».

4. Приватизация вокзалов, поездов и вагонов «Кыргызтемиржолу», но не самих железных дорог, а в отношении железных дорог рассмотреть возможность применения контрактов на управление-эксплуатация, ROT или BOT.

ЖКХ и водоснабжение:

1. Приватизация ТЭЦ.
2. Децентрализация и приватизация ирригационных служб и управление водными ресурсами.
3. Усовершенствование системы оплаты и сбора денежных средств за пользование услугами ЖКХ.

Образование и здравоохранение:

1. Преобразование значительной части образовательных и медицинских учреждений с использованием моделей ГЧП в новые организационно-правовые формы, обладающие большей самостоятельностью в использовании финансовых и материальных ресурсов, и получающих эти ресурсы по результатам своей деятельности.
2. Сокращение и оптимизация части излишних мощностей больниц, их использование для оказания медико-социальной помощи.

Результаты

После применения ГЧП:

1. Увеличение финансирования для развития и поддержания инфраструктуры Кыргызстана, необходимой для поддержания и удовлетворения потребностей растущего населения страны.
2. Быстрая реабилитация устаревающей инфраструктуры.
3. Расширение инфраструктурных сетей с целью охвата ранее не обслуживаемых или слабо обслуживаемых территорий.
4. Повышение эффективности и производительности использования государственных ресурсов.
5. Снижение государственных расходов на обслуживание и поддержание государственных предприятий.
6. Децентрализация власти: перераспределение ролей от государства в частные руки.

После применения ГЧП по секторам инфраструктуры:

Энергетика:

1. Снижение технических и не технических потерь при передаче и распределении электроэнергии, как минимум до средних технических нормативов в 10%.
2. Электроэнергетика перестанет быть коррумпированным и монополистическим сектором экономики, что приведет к повышению конкуренции со стороны частного сектора,
3. заинтересованного в выработке и распределении электроэнергии. Из-за появления конкуренции, в секторе будет происходить ценовая борьба между конкурентами, и тарифы на электроэнергию будут снижаться.
4. Активно будут развиваться строительство и эксплуатация малых/средних ГЭС и ветряных источников электроэнергии.
5. Сокращение государственных расходов, направляемых на содержание средних ГЭС.

Транспорт и дороги:

1. Увеличение грузооборота внутри страны.
2. Улучшение качества дорожного полотна и покрытия.
3. Снижение темпа сокращения дорог с твердым покрытием.

ЖКХ и водоснабжение:

1. Повышение качества предоставляемых жилищно-коммунальных услуг, за счет новых инвестиций со стороны частного сектора на замену и ремонт устаревшего оборудования.

• 2. Полная реструктуризация ирригационной системы и ее переход в частные руки будут способствовать максимальной эффективности использования ирригационной системы и повышению темпов роста сельскохозяйственного сектора, и создаст добавленную стоимость.

Образование и здравоохранение:

1. Улучшение финансового обеспечения отрасли, повышение качества и доступности образования и медицинской помощи, за счет привлечения частного сектора в данные сферы.

2. Повышение конкурентоспособности качества кыргызстанского образования на мировом рынке образовательных услуг.

3. Снижение нагрузки на расходную часть бюджета страны в части финансирования учебных и медицинских учреждений.

4. Рост негосударственного финансирования образовательных программ на всех ступенях образования.

АВТОР: Центральноазиатский институт свободного рынка

Проблемы подвижного состава: пути решения через взаимодействие государственного и частного секторов // Меморандум Международной партнерской конференции, г. Севастополь, 13-14 мая 2010г., http://rail.way-publiш.com/upload/site1/files/memorandum_ok.pdf

Первая международная партнерская конференция «Проблемы подвижного состава: пути решения через взаимодействие государственного и частного секторов», организована и проведена 13-14 мая 2010 г. в г. Севастополь, АР Крым, Украина, специализированным железнодорожным издательством «Подвижной состав» (корпорация «Техностандарт», г. Харьков) по инициативе Государственной администрации железнодорожного транспорта Украины «Укрзалізниця», при поддержке Научно-технического общества железнодорожников Украины и при содействии Севастопольской государственной администрации.

Рынок железнодорожных транспортных услуг является одним из наиболее интенсивно развивающихся секторов экономики Украины, Европы и мира. В связи с этим исключительно важной государственной задачей является создание нового, современного железнодорожного подвижного состава и поддержание на необходимом уровне существующего парка железных дорог Украины.

Цели Международной партнерской конференции:

1. Инициация диалога между производителями и потреби
2. Содействие развитию взаимодействия между представителями отраслевых министерств и ведомств и всеми участниками рынка железнодорожных перевозок.
3. Внедрение инновационных технологий на железнодорожных предприятиях государственной формы собственности.
4. Активизация взаимодействия железнодорожных образовательных и научно-исследовательских организаций с отраслевыми ведомствами и предприятиями.
5. Обмен опытом международного сотрудничества в обновлении и модернизации железнодорожного подвижного состава.

Данная конференция направлена на укрепление и углубление партнерских и научно-технических связей между производителями и потребителями подвижного состава, его ремонтными предприятиями, выработку направлений совместных работ в области повышения его технического уровня, надежности, безопасности, железных дорог Украины.

Ключевые темы обсуждения на конференции

- Инновационные технологии подвижного состава на железнодорожном транспорте.
- Обновление подвижного состава: возможности железнодорожного машиностроения и модернизации на ремонтных предприятиях.
- Реалии и перспективы эксплуатации и ремонта подвижного состава в современной экономической ситуации.
- Рынок транспортных услуг: планирование перевозок и повышение качества обслуживания пассажиров и грузовладельцев.
- Система проведения тендеров в Украине и железнодорожной отрасли.

Конференция подтвердила интерес к рассматриваемым проблемам со стороны специалистов и ученых как из Украины и стран СНГ, так и из дальнего зарубежья. В работе конференции приняли участие представители украинских железных дорог: Укрзалізниця, Научно-технического общества железнодорожников Украины, руководители

департаментов подвижного состава железнодорожных администраций России, Грузии, Латвии, Литвы, Эстонии, Польши, Германии, Венгрии, руководители ведущих отраслевых предприятий, крупных промышленных предприятий, имеющих собственный железнодорожный подвижной состав, Украины, России, Германии, Польши, США, Швеции, Чехии, представители отраслевой науки Украины и России: УКРПРОМ МАШ, ЗАО «Демпурга», ООО ПП «Спецкран», ООО ТД «Техком», НПО (Днепротехтранс), концерн «Укрросметалл», ГП НВК «Элекровозостроение», ЗАО «Донецксталь-МЗ», «Реса», ООО «ПКП «Сиал Джет Украина», ООО «Промтранс», ООО «А.Стаки Рейл», представительство «SKF Евротрейд АБ» в Украине, ОАО «ЛКХК «Лугансктепловоз», ОАО «Киевский электровагоноремонтный завод», ОАО «Крюковский вагоностроительный завод», ЗАО «Северодонецкое объединение Азот», ОАО «Объединенное хозяйство железнодорожного транспорта», ПКТБ РЛ, ДНДЦ УЗ, ГП «Укррефтранс», ВНИИЖТ, ВЭЛ НИИ, УкрГАЗТ, ОАО «ВНИКТИ», ГП «УкрНИИВ», Институт технической механики, ДЕГУТ и др., а также представители ведущих отраслевых СМИ.

В президиум конференции вошли: первый заместитель генерального директора Государственной администрации железнодорожного транспорта Украины «Укрзалізниця», к. т. н., председатель редакционного совета журналов «Вагонный парк» и «Локомотив-информ» Сергиенко Н. И.; начальник дирекции по ремонту тягового подвижного состава ОАО «РЖД» Лубягов А. М.; директор — главный редактор издательства «Подвижной состав», к. т. н., доцент Сычев В. А. Всего в конференции приняли участие более ста человек, подано порядка 50 докладов более чем 100 авторов. Тезисы докладов вошли в специально изданный официальный каталог конференции.

На конференции было сделано 40 докладов и сообщений по вопросам создания нового подвижного состава, его диагностики, эксплуатации, модернизации и ремонта, экологической безопасности, сопутствующих экономических проблем. Представленные на конференцию материалы свидетельствуют о том, что промышленные предприятия, научно-исследовательские организации и высшие учебные заведения, работающие в области рельсового транспорта, активно решают актуальные задачи по созданию подвижного состава нового поколения, модернизации, ремонта и технического обслуживания существующего эксплуатационного парка железных дорог.

Также в рамках конференции проходила выставка-презентация конструкторских и технологических решений, на который были представлены стендовые доклады.

По оценкам экспертов, ГЧП позиционируется как «новая технология развития экономики». Как и любая составляющая экономики ГЧП требует выработки принципов, на которых будут строиться отношения двух субъектов, и создать четкую правовую основу, позволяющую защитить интересы каждой из сторон. Движение к согласованию стратегических планов государства и бизнеса разбивается на несколько этапов, пройдя которые можно найти баланс интересов, необходимый для реализации общественно значимых проектов. Термин «государственно-частное партнерство» является переводом распространенного во всем мире термина «public - private partnership». Однако порой в ряде стран используется термин «частно-государственное партнерство» или «публично-частное партнерство». В Казахстане используется «классический перевод».

В зарубежных странах часто термин «public - private partnership» употребляется практически для любых форм сотрудничества государственной власти и частного бизнеса. Интерес к инвестиционной составляющей такого рода сотрудничества возник достаточно давно: первая постройка канала по концессионному принципу во Франции датируется 1552 годом. Активно государственно-частное партнерство в концессионной форме использовалось многими странами на рубеже XIX - XX веков, особенно для строительства железных дорог. (Концессионное партнерство даже описывается в литературе. Достаточно вспомнить «Финансиста» Теодора Драйзера, где описываются проекты по строительству городских трамвайных линий). Последний виток интереса к ГЧП возник в конце XX века в Великобритании. Вообще, надо отметить, Великобритания считается государством с наиболее развитым институтом ГЧП. Применение механизмов государственно-частного партнерства там началось с реализации проектов национального масштаба (строительство Евротоннеля, лондонского метрополитена, новых железных дорог). И рассматривалось как альтернативный приватизации способ привлечения опыта, знаний и ресурсов частного бизнеса в сектор бюджетных услуг.

В 90-е годы прошлого века в Великобритании начала развиваться британская форма ГЧП – «частная финансовая инициатива» (PFI). Суть ее – в привлечении частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов: частный бизнес фактически сам осуществлял строительство государственного объекта за счет собственных средств. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях частной финансовой инициативы инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами частной финансовой инициативы могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и даже тюрьмы. Только за 5 лет расцвета - 1997-2003 гг. - в Великобритании по механизму PFI реализовывалось 563 проекта общей стоимостью 35,5 млрд. фунтов. Из 563 проектов 451 были закончены, объекты введены в эксплуатацию. Среди них 34 больницы и 119 подобных учреждений, 239 новых и «обновленных» школ, 23 новых транспортных проекта, в том числе и платная автодорога вокруг северного Бирмингема, 34 пожарных и полицейских участка, 13 новых тюрем и центров подготовки служб безопасности, 12 объектов по утилизации мусора и водоснабжению, 167 других проектов в таких отраслях как оборона, сфера отдыха, культура, жилищное строительство.

В последнюю десятилетку до начала последнего экономического кризиса в Великобритании стоимость объектов частной финансовой инициативы превысила 50 миллиардов фунтов стерлингов. Ежегодно заключалось до 80 новых соглашений. По данным

британского правительства, до сих пор такие проекты обеспечивают 17 процентов экономии для бюджета страны.

Примечательно, что в Великобритании отсутствует специальное законодательство о ГЧП. И история PFI-проекты зиждется на договорной процедуре. (Это связано в том числе и с тем, что основным источником англосаксонской системы права является судебный прецедент, а не нормативно-правовой акт, и правовое отношения принято регулировать сложившимися традициями). Договорная структура PFI-проекта выглядит следующим образом. Предприятие госсектора является инициатором проекта. Сферы PFI очень разнообразны: здравоохранение, образование, дороги, службы безопасности, тюрьмы, полиция, суды. Проект не обязательно должен предусматривать строительство новых объектов, это может быть IT-обслуживание, оказание услуг (например: государству не нужна новая тюрьма, но есть необходимость в организации контроля за заключенными). Предприятие заключает Проектное соглашение со специальной проектной организацией (СПО) - обществом с ограниченной ответственностью, учрежденном с единственной целью – обеспечить проект соответствующей инфраструктурой, но не занимающееся другой деятельностью, не участвующее в других проектах. Как правило, СПО управляется специальным подразделением крупной строительной компании, но предпочтительно, чтобы оно действовало на в рамках совместного предприятия (или договора о совместной деятельности), в которое входят «поставщики специалистов» и/или «поставщики денег». Финансирование проекта в этом случае обеспечивается из разных источников: средства акционеров ТОО и обыкновенным займами. Согласившись обеспечивать услуги для предприятия госсектора по Проектному соглашению, СПО получает возможность нанимать другие компании – субподрядчиков. Последние заключают договор с основной строительной компанией - это, как правило, одно из структурных звеньев, входящих в состав СПО. Также она заключает договоры с компаниями на долгосрочное управление объектом проекта (услугами, недвижимостью и т.д.).

В структуре проекта присутствует значительное количество договоров. Компания может нанимать множество организаций, в частности для решений вопросов проектирования и дизайна при строительстве. Кроме того, необходимо будет нанимать персонал для обслуживания госучреждения. Для дополнения цепочки контрактов каждый из участников заключает договоры напрямую с предприятием госсектора в случае, если СПО не сможет реализовать проект, «потерпит неудачу». В качестве методологического центра по вопросам теории и практики ГЧП Правительством Великобритании образовано Агентство Partnerships UK. Первоначально оно действовало в качестве рабочего подразделения Минфина по ГЧП, затем было преобразовано в совместную государственно-частную структуру (51% частного сектора).

Подготовка проектов занимает много времени и ресурсов, при этом издержки на подготовку не сильно зависят от масштаба проектов (всегда присутствуют стандартные статьи расходов – привлечение финансовых и инвестиционных консультантов, юристов, проведение операций по расчетам и т.д.). Очень большие суммы тратятся на переговоры и подписание договоров. Подавляющее большинство проектов в прошедшем времени включали основной капитал стоимостью не менее 20 млн. фунтов. Сейчас практическое правило таково, что проекты стоимостью менее 20 млн. фунтов не подходят для схемы «частная финансовая инициатива». Однако разработаны новые схемы, по которым небольшие проекты объединяются с тем, чтобы оправдать сроки и стоимость, необходимые для реализации по схеме PFI. В Казахстане также возможно применить данный опыт Великобритании, адаптировав его к реалиям нашей экономики.

**Главный эксперт Департамента развития государственно-частного партнерства
АО «Казахстанский центр ГЧП» Жанара Мусатаева**

